

이 책에 실린 내용을 무단 전재하거나 복사
유통시키면 법에 저촉됩니다.

연구 98-01

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

1999. 3

충 남 발 전 연 구 원

발 간 사

국가가 세계의 다른 나라와 경쟁력을 갖기 위해서는 기간 SOC 망과 같은 공공시설의 건설과 유지가 매우 중요한 요소가 된다. 하지만 전통적인 방식대로 공공부문의 재정만으로 이런 공공시설을 건설하고 유지하는 것은 재원의 부족, 건설과 운영에 있어서의 비효율성 등이 문제로 지적된다. 이런 공공전담의 전통적 방식은 적기에 필요한 공공재나 공공재적 성격을 갖는 시설의 공급을 못해 주는 단점과 함께 이윤의 부재에 의한 인센티브의 상실, 공무원의 부패 등으로 효율성을 저해하는 문제를 발생시켰다. 지방의 경우도 자치시대와 함께 공공재 및 준공공재에 대한 주민의 욕구는 증가하고 있지만 열악한 지방의 재정은 필요한 시기에 원활히 공공적 재화를 공급하는데 많은 문제를 갖고 있다.

이런 상황에서 나온 것이 민간자본의 유치이다. 공공적 성격을 띤 사업에 민간의 자본을 유치해 좀더 많은 사업을 좀더 빨리 수행하는 동시에 공공적 사업의 운영과 유지를 민간에 맡겨 민간의 창의와 경영적 마인드도 함께 이용한다는 것이다. 이에 정부는 1994년 8월에 특별법으로 민자유치촉진법을 제정해 여러 법에 흩어져 있는 민간자본의 공공사업 참여 조항을 확대, 보완하는 조치를 취했다. 그러나 법 제정 이후 국가적 규모의 민자유치사업이나 지역적 민자유치사업 모두에서 처음에 기대한 만큼의 활발한 민자유치는 이루어지지 않았고 따라서 민간의 창의와 경영 마인드를 도입하는 것도 별로 성과가 없었다.

충남의 경우도 사정은 비슷해 30개 가까운 민자유치사업이 대부분 중단되었거나 지연되고 있는 상황이어서 현재까지 민자유치사업은 결코 성공적이라고 볼 수 없다. 따라서 민자유치촉진법이 시행된 지 5년이 되는 현 시점에서 우리의 민자유치가 각 분야별로 왜 이렇게 부진한지를 점검하는 연구는 의미가 있다고 본다. 법적 문제, 추진 절차상의 문제, 세제 및 금융의 지원문제 등 민

자유치와 관련한 사항들을 자세히 살피고 민자의 유치를 활성화할 방안에 대한 대안을 모색하는 것은 필요하다.

본 보고서는 민자유치에 대한 외국의 사례, 국내의 사례, 충남의 사례 등을 살피고 민자유치와 관련된 법, 절차에 대한 비판적 검토를 통해 향후 민자유치를 활성화하는 대안의 제시를 시도하고 있다. 이 보고서는 특정 민자유치사업에 대한 연구가 아니고 주로 일반적인 민자유치사업에 대한 법 및 절차에 초점을 두고 연구를 했다.

이 보고서를 통해 우리가 민자유치를 보는 시각과 민자를 유치하려고 할 때 필요한 검토사항, 그리고 향후 민자유치를 다각화하고 성숙시키기 위해 정책적으로 개선해야 할 사항들에 대한 시사점을 찾는데 조그마한 도움이 되었으면 한다.

본 연구를 수행하는 과정에서 많은 자문과 협조를 아끼지 않은 관계 전문가·공무원 여러분에게 진심으로 감사드리며, 어려운 여건 하에서도 최선을 다한 이강선 책임연구원의 노고에 감사의 뜻을 표한다.

1999년 5월

충남발전연구원장
도시 및 지역계획학 박사

목 차

제 1 장 머리말	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	1
제2절 연구의 범위	2
제 2 장 국내외 민자유치 사례	3
제1절 국외 사례	3
1. 일본	3
2. 영국	4
3. 독일	6
4. 프랑스	7
5. 미국	8
제2절 국내 사례	10
1. 수도권 신공항 고속도로 사업	10
2. 서울랜드 조성 사업	13
3. 구덕터널 축조 사업	14
제3절 충남 사례	15
1. 백제역사재현단지 조성	15
2. 금강주운 개발	17
3. 보령-안면도간 연육교 가설	18
4. 보령신항 및 배후단지 건설	19
5. 예산 청소년마을 건립	21
6. 천안 유스호스텔 건립	22
7. 용연저수지 국민관광지 조성	22
8. 각원사 관광지 조성	24

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

9. 천안온천 관광지 조성	25
10. 공주 문화관광지 개발	26
11. 죽도 관광지 개발	27
12. 아산랜드(주제공원) 조성	28
13. 아산 온천 관광지 개발	29
14. 아산 크린센터 설치	30
15. 금산 개삼터 인삼관광지 조성	31
16. 칠갑산 도립온천 관광지 조성	32
17. 홍성 공영터미널 이전 신축	34
18. 덕산 온천관광지 개발	35
19. 덕산 온천관광지 2차지구 개발	36
20. 태안 공영 버스터미널 이전신축	37
21. 삽교호 국민관광지 개발	38

제 3 장 민자유치의 유형과 추진 절차 40

제1절 민자유치의 유형	40
1. 직접 참여방식	40
2. 간접 참여방식	41
3. 분담 참여방식	41
4. 위탁 참여방식	42
5. 합동 참여방식	42
제2절 민자유치 관련 법/제도의 검토	43
1. 민자유치를 포함하고 있는 개별법	43
2. 민자유치촉진법의 허용시설과 주요 내용	47
3. 보령-안면도간 연육교 가설	18
제3절 민자유치 추진 절차	54
1. 민자유치 대상사업의 선정	56
2. 시설사업 기본계획 수립	58

3. 시설사업 기본계획 고시	61
4. 사업계획서 접수 및 평가	62
5. 협상(또는 공개경쟁입찰) 대상사업시행자 지정	65
6. 협약체결	67
7. 실시계획의 승인과 고시	69
8. 공사시행 및 감독	71
9. 준공 확인 및 시설운영 개시	72
 제 4 장 향후 민자유치 활성화 방안	76
제1절 경쟁의 강화	76
1. 효율적인 투자유도를 통한 경쟁의 촉진	76
2. 대상시설 제한 폐지 및 사업추진 방식의 다양화	77
3. 민간의 책임 강화를 통한 인센티브 제공	61
제2절 리스크의 분담	78
1. 정부제시 각종 예상지표의 오류에 따른 손실 분담	78
2. 민자유치와 공공투자의 연계성 강화	79
3. 환율변동 및 국제금리에 대한 리스크 분담	79
4. 콜 옵션(Call Option)제의 도입	80
제3절 금융지원의 확대	82
1. 외자도입상의 문제	82
2. 은행법상의 문제	82
3. 자기자본 비율	83
4. 재원조달 여건 개선	83
5. 프로젝트 파이낸싱(Project Financing)의 이용	84
6. 민자유치 지원기금의 설치	85
제4절 세제상의 지원	86
1. 기부채납 시설에 대한 부가가치세 부담	86
2. 무상사용기간 중의 법인세 등의 부담	86

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

3. 개발부담금 등의 부담	87
제5절 사업자 선정의 투명성 보완	87
1. 예비타당성 도입	88
2. 제안에 대한 실질적인 보상	89
제6절 적정 수익성의 보장	89
1. 투명성 확보와 규제완화의 완화	89
2. 사업에 따른 여러 가지 추가 비용 부담	91
3. 부대사업 허용의 허실	91
4. 할인율의 결정	92
5. 사업비 및 연도별 수입의 조정	93
6. 자기자본비율	93
7. 보상의 명료화	94
8. 유지보수 및 관리비 산정	94
9. 무상기간 완료와 인수인계	95
10. 보조금 및 장기대부	95
제7절 행정지원의 보완	95
1. 민자사업 전담기구 설치	95
2. 인허가 절차 간소화	96

제 5 장 맺음말97

참고문헌 99

부 록 103

부록 1 : 민자유치시설 기본계획(안)에서의 사업계획서 평가표

부록 2 : 연도별 민자유치 대상사업

부록 3 : 프로젝트 파이낸싱(Project Financing)의 개관

표 차 례

<표 2-1> 협상안 초안	10
<표 2-2> 수도권 신공항 고속도로 민자유치사업의 결정사항	11
<표 2-3> 백제역사재현단지 투자계획	16
<표 2-4> 금강주운 투자계획	17
<표 2-5> 보령-안면도간 연륙교 투자계획	18
<표 2-6> 보령신항 및 배후단지 투자계획	20
<표 2-7> 예산 청소년 수련마을 투자계획	21
<표 2-8> 천안 유스호스텔 투자계획	22
<표 2-9> 용연저수지 국민관광지 투자계획	23
<표 2-10> 각원사 관광지 투자계획	24
<표 2-11> 천안 온천관광지 투자계획	25
<표 2-12> 공주 문화관광지 투자계획	26
<표 2-13> 죽도 관광지 투자계획	28
<표 2-14> 아산랜드 투자계획	29
<표 2-15> 아산온천 관광지 투자계획	30
<표 2-16> 아산 크린센터 투자계획	31
<표 2-17> 금산 개삼터 인삼관광지 투자계획	32
<표 2-18> 칠갑산 도립온천관광지 투자계획	33
<표 2-19> 홍성 공영 터미널 이전 신축 투자계획	34
<표 2-20> 덕산 온천관광지 투자계획	35
<표 2-21> 덕산 온천관광지 2차지구 투자계획	36
<표 2-22> 태안 공영 버스터미널 신축 투자계획	37
<표 2-23> 삼교호 국민관광지 투자계획	38

그림차례

[그림 3-1] 민자유치사업의 추진 절차	55
[그림 4-1] 콜 옵션	81

제 1 장 머리말

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

사회간접자본을 비롯한 소위 공공재의 공급이 제1섹터라고 할 수 있는 공공 부문에 의해서만 공급되는 것은 이제 시대적 조류에서 벗어나는 추세이다. 서구 선진국에서 이미 1930년대에 완성된 사회 인프라(Infrastructure)를 비롯한 공공재를 조속히 따라가지 않고는 국가간의 경계를 넘어 세계가 하나의 시장으로 통합되는 범세계적 경쟁에서 개발도상국의 경쟁력은 시간이 갈수록 약화될 수밖에 없다. 더욱이 이미 상대적으로 풍부한 공공재적 재화를 갖춘 선진국의 경우는 점점 고도화되는 경제구조에서 민간의 효율성을 십분 발휘하기 위한 민자의 활용에 적극적인 점을 감안하면 민자유치 활성화는 매우 중요한 의미를 갖는다.

최근 들어 우리나라도 이런 시대적·세계적 조류에 따라 공공부문만이 공적 재화를 공급한다는 발상에서 벗어나 부족한 사회 인프라의 확충에 민자를 유입시키는 조치를 취하게 되었고 그것은 1994년에 「사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치 촉진법」(이하 민촉법)의 제정으로 이어졌다. 그 후 현재까지 37.8조원 규모에 45개 사업이 고시되었지만 사업자 지정은 10개에 불과하고 착공한 것은 5개에 지나지 않는 등 대단히 부진한 실정이다.

충청남도의 경우도 1998년 현재 약 29개의 민자유치사업이 민촉법이나 개별법의 형태로 추진되고 있지만 대부분이 착공이 연기되거나 이미 착공된 사업도 중단된 상태가 대부분이다. 이는 IMF 체제라는 돌발변수의 영향도 크지만 IMF 체제 이전에 착수한 사업도 대부분 지지부진하다는 점을 보면 IMF 체제로의 돌입이 사태를 악화시킨 것은 확실하지만 IMF 체제 이외에 좀더 근본적인 원인들이 있는 것으로 보인다. 예를 들어 초기 사업계획의 부실, 사업성 보

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

장의 미흡, 불확실성에 따른 리스크 분담의 미비, 자금대출의 한계와 같은 좀 더 근본적인 문제를 안고 있다.

따라서 앞으로 중앙정부는 물론이고 지방정부 차원에서도 민자의 활성화를 위해서는 이런 문제에 대한 점검과 대응방안에 대한 정리가 필요할 것이다. 이런 배경에서 이 연구는 국내외 사례 검토, 법/제도의 검토를 포함한 민자유치의 유형과 추진절차 분석 등을 통해 향후 민자유치사업이 활성화 될 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

물론 현재의 지방자치제도하에서 지방자치단체가 독자적으로 할 수 있는 일은 한계가 많지만 중앙정부와의 조율속에 지방자치단체가 할 수 있는, 특히 충남의 민자유치사업을 위해 우리가 개선하고 고려해야 할 방안에 대해 연구하고 정책 건의를 하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위

이 연구는 현재까지 추진되고 있는 민간자본, 즉 민자를 공공부문의 공공재 및 공공재적 재화의 공급에 적용시키는 문제의 분석에 초점을 두고 있다. 먼저 제2장에서는 외국의 사례와 충남을 포함한 국내의 사례를 검토하고 제3장에서는 법과 제도의 점검을 통해 민자유치의 유형과 추진 절차를 자세히 살펴보는 동시에 단계별로 문제점과 개선대책을 언급한다. 제4장은 민자유치의 활성화를 위해 7개 분야로 나누어 각 분야별로 여러 정책대안을 제안을 하고자 한다.

그 동안은 외국의 민간자본이 우리나라의 공공 시설물에 투자하는 것은 거의 불가능했기 때문에 민자하면 주로 국내 민간투자자의 자본만을 의미했지만 IMF 체제 이후 민자에 당연히 외국의 민간자본도 포함하는 것으로 되었고 정부의 향후 정책도 외국의 민간자본을 우리나라 공공 시설물에 적극 유치하겠다는 것이므로 본 보고서에서도 민간의 개념에 국내뿐 아니라 외국의 민간자본도 포함시킨다.

제 2 장 국내외 민자유치 사례

제 1 절 국외 사례

외국의 민자유치 현황과 그 제도들을 분석하는 것은 우리의 민자유치사업에 있어서 시행착오를 줄이는 데 도움이 될 것이다. 본 절에서는 선진국의 민자유치제도와 다양한 사례를 살펴보고 이로부터 정책적 시사점을 얻고자 한다.

1. 일 본

1) 민자유치 관련제도

일본의 민자유치를 뒷받침하는 제도는 1986년의 민활법과 그 후 리조트법, NTT법, 민도법, 민간노후시설촉진법 등을 들 수 있다. 민활법의 대상시설은 15개 유형, 31개 시설로 1993년 말까지 90개의 프로젝트가 승인되어 이중 27개가 진행중이다. 일본의 경우 1940년대에 공사, 1950년대에 공단, 특수법인, 1960년대 이후 제3섹터, 최근에는 공사나 국철의 민영화가 진전되고 있다.

민자유치의 대표적 법인 민활법은 통산성이 10년간의 한시법으로 제정한 것으로 우리의 민자유치촉진법과 유사하다. 이 법에는 정부의 간섭을 최소화하고 민간의 창의를 수용하는 조항, 주무부처를 지정하여 행정편의를 도모한 조항, 부동산 취득세, 고정자산세, 특별토지보유세 등 각종 조세의 감면이 포함되어 있다. 아울러 신용기금에 의한 채무보증과 금융기관의 출자나 융자, 특정 개발지구의 지정 등도 이 법에 주요 항목이다.

2) 민자유치 사례 - 도쿄만 아쿠아라인¹⁾

도쿄만 아쿠아라인 건설사업은 1997년 12월 18일에 완성된 프로젝트로 중앙 정부, 지방정부, 민간부문이 합동으로 참여한 대표적인 민자유치사업이란 의미를 갖고 있다. 이 사업은 도쿄, 요코하마, 가와사키 등 대도시를 끼고 있는 도쿄만의 중앙부를 횡단하는 15.1km 길이의 자동차 전용도로를 만드는 것으로 무려 1조 4,823억엔이 투입된 초대형 프로젝트였다.

투입된 자금의 규모도 어마어마하지만 그 기간도 1966년에 건설성이 도로의 가능성에 대한 조사를 시작한 지 31년만에 완성을 한 지난한 협상과정의 연속이었다. 시작부터 완성까지 31년이지만 공사기간은 비교적 짧은 8년이어서 민자유치사업의 협상이 얼마나 어려운지를 반증하는 예라고 할 수 있다.

그러나 이런 긴 세월에 걸친 협상의 결과지만 아직도 수요에 비해 너무 많은 돈을 투입해 도로사용료가 지나치게 높다는 비판을 받고 있다. 이는 그 오랜 세월을 두고 사업을 추진해도 민자유치는 문제의 소지를 항상 안고 있음을 보여주는 것이며 너무 졸속으로 서둘러 사업을 추진하는 우리나라에 교훈으로 비쳐진다.

2. 영 국

1) 민자유치 관련제도

영국은 민자유치가 사회간접자본 분야에서 활성화된 나라에 속한다. 영국에서 민자의 유치는 재무성과 소규모 전문가 단체인 민자심사단(Private Finance Panel: PFP)이 추진을 한다. 우리가 일본의 경우에서 행정, 세제, 금융지원과 협상의 신중함을 배웠다면 영국에서는 처음부터 공공부문과 민간의

1) 김병준·소순창(1998년).

제 2 장 국내외 민자유치 사례

전문가가 공동으로 참여해 협력하는 역할 분담을 배울 수 있다. PFP는 전문적인 지식과 경험을 통하여 정부의 민자유치를 돕는 중요한 역할을 하고 있다. PFP에 참여하는 민간전문가는 재무성에서 재정지원을 받으며 사업선정, 재무, 은행, 법률, 건설 등 민간과의 협상 및 교류에 가교 역할을 한다.

영국의 예에서 또 하나 시사되는 점은 사업 리스크의 분담이다. 대다수 민자유치사업은 결국 국민 전체의 부담인 동시에 국민 전체의 기회비용 감소에 기여하는 것이라는 인식하에 적어도 일부분은 공공부문에서 리스크를 분담하는 것이 당연하다는 개념이다. 그래서 민간기업이 사업 리스크의 전부를 부담하게 하지 않으며 민간이 사업 리스크 분담계획을 제시하도록 한 뒤 최종적인 리스크 배분은 선택된 소수의 입찰자들과 공공부문이 협상으로 해결하게 하고 있다.

이는 대부분의 리스크를 민간이 부담하게 하는 우리의 경우와 구별이 되고 있다. 공공성이 강하면 강할수록 민자유치사업의 실패는 국민의 부담으로 전가된다. 예를 들어 도로건설사업의 경우를 보면 리스크의 일방적 사업자 부담으로 사업이 지연되면 국민들의 기회비용이 늘어나는 것이고, 그 사업이 실패한다면 다른 사업자와 더 높은 가격에 재계약을 해야 할 것이고 이 경우 직접적인 경비의 부담이 다시 국민의 몫이 되는 것이다. 따라서 적절할 리스크의 분담은 영국에서 배울 수 있는 좋은 예가 된다.

2) 민자유치 사례 - 경전철(Light Rail) 사업

BOT 방식의 일종인 DBOM(Design Build Operate and Maintain)을 채택해 1992년에 1단계로 Manchester Metrolink 사업이 10마일의 구간이 완공되었다. 사업의 시행자가 15년간의 운영권을 갖고 요금도 자율적으로 부과하되 미리 결정된 운행서비스를 어기면 벌금을 부과하도록 계약이 되어 있다.

민간기업의 투자와 정부 보조금 및 용자로 건설되었는데 건설 리스크와 요금수입 리스크는 정부와 민간기업이 분담하였다. 결과적으로 건설기간 단축,

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

건설비 절감, 운행서비스 개선 등에서 성공한 케이스로 인정되고 있다.

3. 독 일

1) 민자유치 관련제도²⁾

독일의 민자유치는 제3섹터 기업과 연관이 많다. 국영기업에 민간자본이 참여하는 제3섹터 형태의 기업이 이미 18, 9세기에 존재했다. 1850년부터 20세기 초까지 많은 공기업이 생기는 한편 기존 사기업을 공기업화 하는 과정이 있었고 이 과정에서 민간자본과 공공부문의 결합이 있었다.

이런 긴 역사적 배경 때문에 독일에서의 제3섹터 기업은 우리와 같이 특정한 법률이 제정되어 민자유치가 되는 형태가 아니라 경제활동을 하면서 그 과정에서 성립된 일종의 경제적 조직형태이고 따라서 설립목적에 따라 다양한 사법상의 형태를 가지면서 발전해 왔다.

현실적으로 독일의 제3섹터 기업은 공기업과 명확히 구분하기가 어렵지만 일단은 공법이 아닌 사법상의 조직형태를 띠며 자본의 참여비율도 5% 이상만 되면 제3섹터 기업으로 간주하고 있다.

오늘날 많이 논의되고 있는 공기업의 비능률성을 독일은 이미 20세기 중반부터 겪었고 그 후 공기업과 제3섹터 기업을 좀더 민영화 쪽으로 나가게 하는 조치를 꾸준히 취해 왔다. 공기업이나 기존 제3섹터 기업들을 민법상의 조직 형태, 즉 주식회사 또는 유한회사로 변환시켜 탈관료화, 전문화, 자립화를 진전시키고 있다.

특히 독일의 제3섹터 기업은 지방자치단체의 기업활동과 직접관련이 있는 전기, 가스, 상수도, 교통, 주택건설, 저축금고, 쓰레기 처리, 서비스 분야, 그리고 병원운영 등에 많다. 1987년 기준으로 전기, 가스, 상수도 관련 기업이 635개, 주택건설회사가 303개, 저축금고 기업이 650개에 달하고 있다.

2) 권선주·곽태열(1994), p. 12~16.

제 2 장 국내외 민자유치 사례

2) 민자유치 사례 - Wedemark시의 하수도 관리

독일의 Niedersachsen주 Wedemark시가 하수도관리를 공공부문에서 민간기업에 맡겨 성공한 예가 있다.

1984년에 하수도관리 체계를 개선을 하면서 대안을 찾던 중 하수처리장의 소유권을 25~30년간 민간기업에 넘기고 필요한 현대화 작업을 하도록 했다.

아울러 시정부가 하수사용료의 확실한 징수를 위해 기업을 대신해 징수료의 징수를 책임지는 리스크 분담을 맡았다. 즉 리스크의 분담을 꼭 금전적인 측면에서만 하는 것이 아니라 경영적인 측면에서도 할 수 있는 예가 되고 있다.

이렇게 하여 당초 하수도로 인상을 35%는 해야 할 것으로 예상했으나 민간부문을 이용함으로써 5%의 인상만으로 해결하는 효율성을 보인 것으로 평가되고 있다. 이후 독일내의 많은 지방정부가 이 모형을 채택하고 있다.

4. 프랑스

1) 민자유치 관련제도

프랑스도 경제공동협력체(Societe d'Economie Mixte: SEM)라는 민관협력체를 운영하고 있다. SEM은 주로 주택 재개발에 많이 활용했지만 최근에는 도로 등 도시기반시설의 확충에도 이용되는 민관합작의 시스템이 되고 있다.

SEM은 지방자치단체가 65%, 민간참여자가 35%를 출자하고 자본의 출자비율에서 볼 수 있듯이 공공의 통제력이 강한 편이다. 그러나 근자에 오면서 사업의 확대와 함께 민간의 역할이 좀더 확대되는 추세를 보이고 있다.

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

2) 민자유치 사례 - 파리시의 상수도 공급관리³⁾

프랑스에서 상수도의 공급 관리는 흥미있는 민관합작의 예가 된다. 상수도 공급을 민간에 맡기는 형태는 프랑스에만 고유한 것은 아니지만 다른 나라에 비해 상대적으로 세분화 되어 있다.

프랑스에서는 지방자치단체가 민간기업과 상수도 관리 공급에 있어 위탁계약, 임대계약, 관리계약 등의 다양한 형태로 계약을 맺을 수 있다. 위탁계약은 민간기업이 자체적으로 재원을 조달하여 시공을 하고 나아가 그 관리까지 책임지는 형태이고 임대계약과 관리계약은 위탁계약에 비해 민간기업의 역할이 축소되는 계약의 형태이다.

구체적인 사례로는 파리의 상수공급관리를 위해 설립된 SEM의 일종인 SAGEP이다. SAGEP는 파리 지방정부가 70%, 두 개의 민간기업이 30%를 출자해 설립한 SEM으로 파리시의 상수도관리권을 파리시로부터 이관 받아 관리를 하고 있다.

이런 민간기업의 참여와 권한의 이양으로 인력의 40%를 감축하는 노동생산성의 향상과 함께 시설의 현대화, 운영의 효율화를 달성한 대표적인 예가 되고 있다.

5. 미 국

1) 민자유치 관련제도⁴⁾

미국의 민자유치와 관련한 대표적인 제도는 민관 파트너쉽(Public-Private Partnership: PPP)을 들 수 있다. 미국은 전통적으로 공공부문의 영역과 민간

3) 이종규 외 5인(1995), p.89~90.

4) 오희환(1993), p.30~39.

제 2 장 국내외 민자유치 사례

부문의 영역을 확연히 구분하는 전통을 가지고 있지만 카터 행정부 이후 PPP가 부족한 공공재원을 보완하는 사례로 채택되는 경우가 빈번해졌고 특히 1970년대 후반 이후 탈도시화와 연방정부의 누적되는 적자로 공공사업에 대한 지원금이 감소함에 따라 PPP에 대한 관심이 높아졌다.

또 하나 PPP가 확산되는 배경으로는 1978년에 캘리포니아주에서 제안 13(Proposition 13)이 압도적으로 통과되는 등 전체 미국에 조세 저항 분위기가 조성되었고 이는 레이건 행정부에 들어 조세 감면과 PPP 정책의 확대에 이어졌던 것이다.

미국의 PPP는 공급하는 서비스에 따라 다양한 형태를 갖고 있다. NASA, 의료보험, 우편제도, 병원 등이 모두 공공과 민간이 합작으로 운영하고 있는 미국 PPP의 예가 될 수 있다. 따라서 그 설립의 근거나 결합의 형태나 정도는 다양하다.

2) 민자유치 사례 - 볼티모어시 내륙항(Inner Harbor) 개발

육로교통의 발달로 쇠퇴되어진 볼티모어시의 내륙항을 재건하기 위해 “찰스 센터 내륙항 관리회사”라는 민간 비영리법인을 시와 지역경제계, 민간개발자가 공동으로 설립했다. 이 회사는 시가 책정한 계획을 조정하고 개발업자를 모집해 오피스群, 주택, 문화·레크레이션 시설 등을 건립했다.

볼티모어 컨벤션센터, 볼티모어 국립수족관, 하이야트 레전시 호텔, 하버 프레이스 등이 그것인데 1기 사업에만 2억 3천만 달러가 투입되었는데 민자와 공공투자의 비율은 75% : 25%였다.

파급효과는 대단해서 1979년에 약 10만명이던 내방객이 1985년에는 2,150만명으로 늘었고 3만명의 고용창출 효과를 가져왔다. 이런 대규모 민관합작 사업이 성공을 거두는 배경은 오랜 지방자치 역사를 바탕으로 민과 관이 상호신뢰하는 가운데 사전에 문제에 대한 인식의 격차를 좁혔고 진행과정에서의 예상치 못한 문제들에 대해서도 서로 믿고 협조하는 성숙된 분위기가 있었기 때

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

문으로 해석된다. 이런 상호신뢰는 투명한 사업의 운영을 전제함은 물론이다.

제 2 절 국내 사례

1. 수도권 신공항 고속도로 사업⁵⁾

1) 사업의 추진

사회간접자본의 부족이 국가경제 발전에 심대한 장애가 된다는 인식의 확산으로 부족한 사회간접자본을 민자의 유치로 확충한다는 계획하에 1995년에 민자유치촉진법의 제정과 함께 대표적인 민자유치 시범사업으로 추진한 것이 수도권 신공항 고속도로 사업이다.

정부는 이 사업의 기본계획을 확정된 후 민간참여를 공모했고 삼성건설을 대표간사로 하고 동부건설과 한진건설을 일반간사로 하며 그외 11개의 업체가 지분참여를 하는 수도권 신공항 고속도로 주식회사가 단독으로 사업자 신청을 하였다.

<표 2-1> 협상안 초안

구 분	정 부 안	업 계 안
총사업비(공사비)	1조 3,500억원(7,500억원)	1조 8,300억원(9,000억원)
공사기간	63개월	67개월
할 인 율	8~9%	12%
통행요금(95년 가격)	3,700원	7,400원
운영비용	7,000억원	9,000억원

5) 이종규외 5인(1995), p.118~124.

제 2 장 국내외 민자유치 사례

정부의 예상과는 달리 1개 사업체만이 참여신청을 해 결국 정부는 이 사업체와 협상에 들어갔지만 경쟁사가 없어 정부는 협상에 불리하다고 느꼈고 컨소시엄측 역시 장기적인 사업이라 수익성 보장에 확신을 가지지 못해 양측의 협상은 난항을 겪었다.

협상과정에서 정부가 강경한 입장을 보이자 참여업체 중 3개사가 컨소시엄을 탈퇴하는 등 우여곡절을 겪다가 결국 <표 2-2>와 같이 타결이 되었다.

<표 2-2> 수도권 신공항 고속도로 민자유치사업의 결정사항

항 목	결 정 안	비 고
통 행 료	5,370원 (승용차 편도기준)	95년 9월 기준 4,010원으로 하고 개통시에는 실제공사비로 투입될 예비비와 물가상승률을 감안해 5,370원으로 산출
공사기간	60개월	
순공사비	7,468억원	
할 인 율	8.89%	
기 타	총투자비중 예비비, 건설이자, 제세공과금 등에 대한 사후정산을 제한적으로 인정	단, 정부안보다 낮게 투자비를 제시한 사업자의 경우 사후정산은 공사비의 과도한 증액을 가져올 가능성이 있어 사후정산을 불인정

2) 정책적 시사점

(1) 사업의 규모

민자유치에 대한 전례가 없는 상태에서 사업의 규모가 너무 크다보니 협소한 국내시장에서 참여자가 제한적일 수밖에 없었다. 결국 1개의 컨소시엄만이 참여를 해 협상을 하다보니 경쟁에 의한 공공이익 수호라는 정부의 당초 의도는 무산되었다.

규모가 너무 크다보니 민간의 입장에서조차 단일기업이나 소수의 기업이 투자재원을 부담하는 것이 불가능했고 특히 투자자금의 회수기간이 장기간이라 자

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

금조달시 금융비용이 높았고 이는 다시 사업의 리스크를 높이는 악순환적 상황이 전개되었다.

(2) 자본구성의 문제

이 사업의 기본계획은 책임있는 사업시행을 위해 상위 3개사의 출자가 50%를 넘어야 하고 그 중 최대주주는 25% 이상을 출자하도록 요구했다. 그러나 협소한 국내시장 여건에서 이런 자본구성의 요구는 비현실적이었고 결국 사업신청자수를 제한하는 원인이 되었다.

결국 좀더 많은 사업참여자를 유도해 공익을 추구하자는 것과 파산 없이 끝까지 사업을 책임 있게 추진하자는 것, 양자간의 절충에서 이 사업은 후자에 너무 비중을 둔 것으로 보인다. 따라서 정부가 일률적으로 자본구성의 비율을 정할 것이 아니라 사업의 규모, 성격, 정책목표를 감안한 좀더 유연한 접근이 바람직 할 것으로 평가된다.

(3) 사업추진상의 문제

사업의 추진을 위해서는 각종 심사가 있어야 한다. 기술자문회의, 대형공사 입찰방법심의, 교통영향평가 심의, 환경영향평가 심의, 실시설계 중앙건설기술 심의, 도로구역 결정고시 등이 있는데 이런 행정절차를 민간의 사업자가 다 수행을 하려면 시일이 너무 오래 걸려 사업에 막대한 직간접 비용을 발생시킨다.

다행이 이 사업은 이런 행정절차가 사전에 이행되어 사업추진에 많은 도움을 주었다. 앞으로도 공공이 민자를 유치하기 전에 이런 필요한 행정절차를 미리 하고 민자를 유치하면 민자의 유치도 쉬워지고 사업의 추진도 원활해져 비용도 절감하는 효과를 가져 올 것이다.

또 하나 언급할 것은 토지의 수용이다. 사업에 필요한 토지의 수용은 사업에 필수임에도 불구하고 국토가 좁고 부동산 투기의 전례를 많이 갖고 있는 탓에 정부가 사업에 필요한 토지를 수용해 주는 것은 지나친 특혜로 여겨지고

제 2 장 국내외 민자유치 사례

있다.

그러나 외국의 경우는 민자사업자를 유인하기 위해 행정절차뿐 아니라 토지의 수용도 해주고 있는 경우가 많다. 문제는 토지의 수용을 해 줄 것인가, 아닌가 아니라 그 사업의 필요에 맞게 얼마나 투명하게 하느냐가 문제이고 특히 규모가 큰 사업의 경우 지방자치단체 등은 그런 재원을 어떻게 사전에 마련하느냐가 문제이다.

(4) 인센티브의 부족

민자유치촉진법과 동법 시행령은 민자유치를 촉진하기 위한 각종 인센티브를 규정하고 있다. 그러나 지방세법의 개정 미비로 세제지원이 불가능했고, 차관도입, 무상사용기간, 통행료 결정 등에서 액수, 기간, 요금에 제한이 많았다. 또한 지체상금도 지체일수에 따라 총 민간사업비의 6%까지 납부하고 그 이상이 되면 허가를 완전히 취소하게 하면서 정부가 담당하는 다른 사업(예를 들어 공항시설)이 늦어져 고속도로의 사용이 지연되는 경우는 민자유치심의위원회의 심의를 거쳐 무상 사용기간을 늘리는 정도가 고작이었다.

2. 서울랜드 조성 사업⁶⁾

1) 사업의 추진

서울시는 1986년 아시안 게임에 대비하여 서울대공원내에 디즈니랜드와 같은 시설로 서울랜드를 민자로 건설할 계획을 세웠다. 1983년에 대림산업으로 민자투자자가 결정되어 1984년 1월에 착공까지 했으나 서울시와 투자조건 변경에 이견이 생겨 공사를 포기했다.

이에 서울시는 1984년 9월과 10월에 두 차례에 걸쳐 민간투자자를 재공모

6) 배득중·김성수·유평준(1995), p. 4~5.

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

했지만 신청자가 나타나지 않아 100% 민자유치 계획을 수정해 정지작업, 토목공사, 저수시설, 도로, 교량, 지하매설시설은 市費로 하고 놀이시설만 사업자가 부담하게 하여 3차 공모를 했다. 그러나 이 경우도 민간의 투자액은 400~500억원이나 되는 반면 기부채납한 후 운영권만을 갖도록 하는 제한적 조치로 사업자 선정에 실패했다. 결국 서울시는 공모를 포기하고 개별적으로 한일건설에 투자를 권유했고 추가로 기반시설 조성에 80억원을 지원했다. 한일건설은 357억원을 민자로 투입해 서울랜드를 1988년에 완공을 했고 이후 성수기에 약 220만명, 비수기에 27만명의 입장객을 유치하고 있다.

2) 정책적 시사점

이 사업은 현재도 대부분의 자치단체에서 진행되고 있는 민자유치사업의 전형을 보여주고 있다. 세부 계획을 세우고 사업성을 충분히 검토하지 않은 채 무모하게 민자유치를 추진해 민간사업자를 공모하지 못하고 결국 몇 번에 걸쳐 공공이 추가로 지원을 하고야 사업을 완성한 예가 된다.

물론 이것도 공공의 이익을 극대화하는 한 전술이 될 수 있으나 결국은 공모가 아닌 개별적인 권유로 투자가 이루어지고 몇 번의 공공부문 지원이 추가되었으며 사업의 완성도 몇 년이 지연된 점을 감안하면 성공적인 협상이라고 하기는 어렵다.

3. 구덕터널 축조 사업⁷⁾

1) 사업의 추진

부산시에서 1981년부터 1984년까지 유료도로법을 근거법령으로 하여 길이

7) 부산광역시(1997), p.13.

제 2 장 국내외 민자유치 사례

1.87km, 넓이 9.4m의 터널을 민자 343억원을 들여 축조했다. 시설의 준공과 동시에 기부채납을 받고 투자비 회수를 위해 18년간 무상사용을 허가했다.

2) 정책적 시사점

건설당시 일일 75,000대로 교통량을 예측했으나 실제는 69,000대에 불과하고 투자비 협상에서 14.85%라는 고율의 고정금리를 적용하도록 해 이자상환비가 가중되고 있어 민간투자자의 수익성이 매우 악화되고 있다. 결국 통행료를 인상하거나 무상사용 기간을 연장해야 하는데 이는 시의회의 의결을 거쳐야 하게 되어 많은 제약이 있는 실정이다.

이 사업도 대부분의 지방자치단체 민자사업과 같이 사업의 타당성 검토가 부실했다는 공통의 문제를 보여주고 있다. 아울러 사업초기에 예상하지 못했거나 예상에 오차가 발생하는 경우에 대비한 리스크의 부담이 대부분 민간사업자에 있게 되어 이를 분담하는 장치가 있어야 향후 좀더 많은 민간투자자가 민자사업에 참여할 수 있을 것이라는 교훈을 주고 있다.

제 3 절 충남 사례

1. 백제역사재현단지 조성

1) 현황

백제역사재현단지 조성은 개별법인 지역균형개발법에 의해 추진되고 있는데 주무관청은 충청남도이고, 추진부서는 백제문화개발사업소이다. 백제역사재현단지의 위치는 부여군 규암면 합정리 일원이며, 규모는 재현촌 28만평, 연구교육촌 11만평, 녹지 61만평으로 총단지조성은 100만평이다. 사업기간은 1997~

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

2001년으로 5년간이며, 사업비는 1,674억원으로 공공부문이 936억원, 민자부문이 738억원으로 계획되어 있다.

<표 2-3> 백제역사재현단지 투자계획

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
계	1,674	182	171	458	863
국 비	577	82	90	382	23
도 비	359	100	81	57	121
민 자	738	-	-	19	719

추진상황을 보면 다음과 같다.

- '96년 12월: 실시설계 완료
- '97년 9월: 백제문화권 종합개발사업 변경 건의(문화관광부, 건교부)
- '97년 12월: 조성공사 착공
- '98년 3월: 백제문화권 종합개발사업 계획 변경 보고(사업소 → 도 정책실)
- '98년 6월: 투자계획 변경을 위한 중앙부처 방문 협의 및 산업교역촌, 풍속종교촌 조성 민자사업 시행계획 승인신청서 접수
- '98년 10월: 토지보상 93% 완료

2) 향후 과제

개발촉진지구로 지정되지 못하고 있어 부득이 개별법으로 사업을 추진하는 관계로 인·허가 추진에 장시간이 소요되고 있고 경기침체와 사업성의 불확실로 민자참여를 원하는 기업을 찾기가 어려운 문제점을 갖고 있다.

추진부서에서는 5개 기능촌(개국촌, 왕궁촌, 전통민속촌, 군사통신촌, 장제묘지촌)의 건설을 국비로 전환하고 사업기간도 2001년에서 2005년으로 연장하며 사업비는 1,674억원에서 4,528억원으로 변경하여 추진할 예정이다. 아울러 원

제 2 장 국내외 민자유치 사례

활한 사업추진을 위해 개발촉진지구로 조기 지정받도록 하고 수익성이 상대적으로 높은 산업교역존과 풍속종교존 조성은 민자사업(삼부토건)으로 추진할 계획이다.

2. 금강주운 개발

1) 현황

금강주운 개발은 아직 여건 미조성으로 주무관청은 충청남도이고, 추진부서는 종합건설사무소와 수자원과이다. 금강주운의 예정지는 서천군 마서면에서 연기군 금남면까지 이고, 사업량은 선착장 8개소, 수중보 1개소, 갑전 1개소, 어도 1개소로 사업기간은 1999~2001년의 3년간이다. 사업비는 116억원으로 공공유치가 88억원, 민자유치가 28억원으로 예상하고 있다.

<표 2-4> 금강주운 투자계획

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
계	116	-	-	-	116
도 비	88	-	-	-	88
민 자	28	-	-	-	28

추진상황은 다음과 같다.

- '95년: 하천기본계획 인가 및 실시설계 완료
- '95년: 하천공사시행 허가 및 실시계획 인가
- '98년 6월: 공주 쌍신지구 둔치 및 저수호안 시설공사 마무리 추진
- '98년 6월: 백제문화권 종합개발 민자사업 투자 안내(6대 대기업)
- '98년 6월: 백제문화권 종합개발투자계획 변경을 위한 중앙부처 방문 협의

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

2) 향후 과제

금강주운 개발사업은 공주 금나루-연기 금남구간(13km)중 공주대교-청벽(2km)간이 상수도 보호구역으로 유람선(뱃놀이) 운항이 금지되어 계획에 문제가 있고, 문화재관리국으로부터 선착장 3개소(구드래, 곰나루, 성안마을) 라버댐 예정지가 문화재 보호구역이어서 선착장 설치가 불가하다는 통보가 있어 역시 문제점이 되고 있다.

향후 상수도 보호구역을 제외하는 방향으로 총 운항구간 조정을 보완하며, 문화재 보호구역에 설치되는 선착장 3개소를 자연경관과 조화되도록 원형보존 차원에서 설계변경을 시행하며, 선착장시설을 공공투자계획으로 전환하여 시행하고, 사업기간·사업비 등을 현실에 맞게 조정할 예정이다. 그리고 사업비를 수립년도 단가를 기준으로 현실에 맞게 당초 116억원에서 151억원(국비 119억원, 지방비 32억원)으로 조정할 계획이다.

3. 보령-안면도간 연륙교 가설

1) 현황

보령-안면도간 연륙교 가설사업은 민축법 1종(도로 및 도로부속물)에 의거하여 충청남도 도로교통과에서 추진하고 있다.

<표 2-5> 보령-안면도간 연륙교 투자계획

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 계획	2000년 이후
계	5,350			50	5,300
국 비					
도 비	600			50	550
민 자	4,750				4,750

제 2 장 국내외 민자유치 사례

육교건설 구간은 태안군 고남면에서 보령까지이며, 사업량은 교량 7.3km, 접속도로 9.5km이고 사업기간은 1998년에서 2005년까지 총 8년간의 사업(준비 3년, 공사 5년)이며, 사업비는 총 5,350억원(공공 600억원, 민자 4,750억원)이다.

2) 향후 과제

연륙교와 관련한 타당성 및 기본계획 용역은 '97년 12월에서 '98년 12월까지 예정으로 진행중이며(용역비 3억 8,950만원)이며 연륙교와 국도 38호의 노선연장 지정을 '98년 4월 2일 건교부에 건의했고, 외국인 투자 희망자가 직접 현장을 방문한 가운데 외자유치 설명회를 '98년 10월 15일과 27일에 2회 실시했다.

아직 민축법상의 제1종 시설(도로법에 의한 도로 및 도로 부속물)이 아닌 점과 민간자본 투자비의 규모에 비해 수익성이 적어(통행료) 민간기업 참여가 불투명한 상태이다. 앞으로의 계획은 기본계획 용역결과에 따라 무상사용기간 연장, 부대사업으로 원산도 개발권 부여 등 민간자본 투자유치를 적극 유도하고 도로법상의 국도 지정 후 민축법(제1종 시설)으로 추진할 계획이며, IMF 체제 탈출 시점인 2000년부터 본격사업 추진을 목표로 제반사항을 준비할 예정이다.

4. 보령신항 및 배후단지 건설

1) 현황

이 사업은 아직 여건조성 단계로 해양수산부 항만건설2과와 충청남도 해양수산과에서 추진하고 있다. 위치는 보령시 오천면 일원이며 사업량은 신항 2만톤급 11선석(9선석은 2011년 이후), 단지는 35만평이다. 사업기간은 1992년에서

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

2011년까지이며, 사업비는 신항 3,437억원(국비), 단지 1,353억원(민자)이다.

<표 2-6> 보령신항 및 배후단지 투자계획

(단위: 억 원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후	2006년 이후
계	4,790	23	30	43	3,594	1,100
국 비	3,437	23	30	40	2,244	1,100
민 자	1,353	-	-	3	1,350	

추진상황은 1997년 신항만 지정, 1997년 10월 항만설시설계 용역중이며(98년 12월 완료 예정) 1998년 7월 6일 해양수산부가 용역 중간보고 결과를 토대로 개발규모와 시기 등을 조정하기로 했다. 배후단지 외자도입 타당성 분석팀을 구성하여 운영(도 정책실)하고 있으며, 1998년 4월 29일 싱가포르 외자관계자가 보령신항 예정지를 방문하였으며, 1998년 7월 20일 국내 컨설팅회사 BESTIC사가 외자투자 관련 협의로 방문했었다.

2) 향후 과제

IMF 체제 도래에 따른 항만의 단계별 건설계획의 수정(개발규모 축소 및 시기 조정)으로 사업추진이 지연되고 있다. 앞으로의 계획은 신항만 건설 실시시설계 완료 후 공공투자 사업으로 확정, 연차별로 민축법에 의하여 추진할 예정이다(당초 계획된 규모-3만톤급 20선석-로 건설되도록 지속적으로 중앙정부에 건의중임.). 일단 신항만건설의 가시화 이후 배후단지의 조성사업을 추진할 계획이다. 현재 항만사업은 1999년부터 보상 등 공사를 착수할 예정이었으나 중앙정부 결정에 따라 2006년까지 유보를 검토중이다.

5. 예산 청소년수련마을 건립

1) 현황

이 사업은 경과조치 사업으로 충청남도 체육청소년과에서 추진하고 있다. 위치는 예산군 광시면 대리 산 8-2이고 사업량은 부지면적 33,992m², 연면적 5,603m², 수용인원 595명(숙박 300명, 야영 295명)이다. 사업기간은 1993년 12월부터 98년 2월로 예정되어 있었다. 시행자는 (주)학생신문사이고 사업비는 102억원로 전액 민자이다.

<표 2-7> 예산 청소년수련마을 투자계획

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
민 자	102	25	37	40	

추진사항은 다음과 같다.

- '94년 12월: 공사착공
- '95년 7월: 진입도로 개설
- '97년 12월: 건축허가
- '98년 6월: 부지조성(토목공정 90%)
- '98년 11월: 사업양도·양수를 위한 절차 이행중

2) 향후 과제

현재 자금부족으로 공사가 지연되고 있다. 앞으로의 계획이 사업의 정상 추진을 위해 부동산 및 허가권 등 권리 일체를 채권단에 양도할 것으로 예상된다.

6. 천안 유스호스텔 건립

1) 현황

이 사업은 경과조치 사업으로 충청남도 체육청소년과에서 추진하고 있다.

위치는 천안시 삼용동 산 41번지이고 규모는 부지면적 8,500m², 연면적 9,001m²이며, 수용인원은 숙박 434명이다. 사업기간은 1993년에서 1999년까지이고 사업비는 90억원으로 전액 민자이다.

<표 2-8> 천안 유스호스텔 투자계획

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
민 자	90	15	50	25	-

이 사업의 추진상황은 다음과 같다.

- '94년 11월: 공사 착공
- '95년 3월: 진입도로 개설
- '98년 11월: 부지조성(토목공정 70%) 단계에서 공사중단

2) 향후 과제

문제점 및 부진사유는 자금부족으로 인한 공사지연이다. 앞으로 청소년 육성기금 용자 및 부동산 후치담보로 자금확보 후 공사재개를 할 예정이다.

7. 용연저수지 국민관광지 조성

1) 현황

이 사업은 개별법에 의해 추진되고 있고 주무관청과 부서는 천안시 문화체

제 2 장 국내외 민자유치 사례

육담당관설이다. 위치는 천안시 목천면 교촌리·서흥리 일원, 사업량은 267천 m^2 (80,768평)이고 사업기간은 1998년에서 2002년까지이며, 사업비는 182억원(공공 32, 민자 150)이다.

<표 2-9> 용연저수지 국민관광지 투자계획

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
계	182	28	-	54	100
국 비	17	17	-	-	-
도 비	5	5	-	-	-
시 비	10	6	-	-	-
민 자	150	-	-	54	100

추진상황은 다음과 같다.

- '88년 6월 9일: 국토이용계획 변경 결정
- '88년 7월 12일: 관광지 지정
- '88년 11월 9일: 관광지 조성계획 승인
- '89년~'92년: 토지보상 및 기반시설공사
- '93년~'96년: 민자유치사업자 선정
- '97년 6월 26일: 국토이용계획 변경 결정(403천 m^2 →267천 m^2)

2) 향후 과제

개발입지 여건의 불합리 및 사업수익성 등이 미흡하여 민간사업자의 참여가 불투명하다는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 앞으로의 계획은 민간사업자 선정 후 인근관광지와 연계 상호보완적 관계를 유지할 수 있는 단기 체류형 시설물로 대체, 변경하려고 하고 있다.

8. 각원사 관광지 조성

1) 현황

이 사업은 경과조치사업으로서 천안시 문화체육담당관실에서 담당하고 있다. 위치는 천안시 안서동 122번지 일원이며 규모는 82천 m^2 이고 사업기간은 1990년에서 1999년(당초 96년 준공 계획)까지로 예정되어 있다. 시행자는 (주)천안레저이며 사업비는 562억원으로 전액 민자이다.

<표 2-10> 각원사 관광지 투자계획

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
민 자	562	210	50	302	

추진상황은 다음과 같다.

- '90년 3월 31일: 국토이용계획 변경 결정
- '90년 4월 19일: 관광지 지정
- '90년 11월 9일: 관광지 조성 계획 승인
- '96년 12월 30일: 관광지 조성 시행 변경 허가('99년 말까지 기간 연장)
- '97년 3월 8일: 여관 4동 준공
- '97년 3월 24일: 상가 2동 준공
- '98년 4월 10일: 스포츠센터 기공
- '98년 7월 3일: 모험놀이시설(3종) 준공
- '98년 7월 6일: 관광지 조성계획 변경(6차)
- '98년 7월 16일: 호텔사업계획 승인(도)

제 2 장 국내외 민자유치 사례

2) 향후 과제

상대적으로 다른 사업에 비해 잘 진행되고 있지만 IMF 체제로 인한 자금경색 및 경기침체로 예상보다 사업지연이 지연되고 있다. 앞으로 사업자가 재원 확보 후 공사가 추진될 수 있도록 조치할 예정이다.

9. 천안 온천관광지 조성

1) 현황

이 사업은 민측법에 의거 추진되며 현재는 공사가 일시 중지되었다. 천안시 문화체육담당관실에서 관리하고 있다. 위치는 천안시 목천면 운진리, 성남면 용원리 일원이고 사업량은 748천 m^2 이며 사업기간은 1995년부터 2004년까지로 예상하고 있다. 시행자는 (주)고려개발과 (주)온천개발에서 컨소시엄을 형성하여 추진하고 있다. 사업비는 4,935억원이다. 단계별 추진계획으로는 1단계(1997~2000년)로 기반조성공사, 2단계(2001~2004년)로는 건축시설공사를 하기로 계획되어 있다.

<표 2-11> 천안 온천관광지 투자계획

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
민 자	4,935	347	-	299	4,289

추진사항은 다음과 같다.

- '94년 1월 27일: 온천지구 지정고시(도)
- '96년 4월 16일: 국토이용계획변경 결정(도)
- '96년 7월 29일: 관광지 지정(도)
- '96년 10월 12일: SOC민자유치사업 시행자 지정(시)
- '96년 11월~'97년 4월: 에너지사용, 환경, 교통, 재해영향평가 완료(중앙

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

부처)

- '97년 7월 12일: 실시계획 승인
- '97년 8월 25일: 공사 착공
- '98년 3월 1일: 공사 일시 중지('99년 3월말까지-IMF 체제 대비 투자계획 변경)
- '98년 8월 28일: 교통영향평가 재협의 완료(도)

2) 향후 과제

IMF 체제로 인한 사업시행자의 자금투자 계획 변경 등으로 공사가 일시 중지되고 있다. 계획상으로는 1999년에 공사 재개 예정이고 2000년 7월에 기반 조성공사 완료를 목표로 하고 있다.

10. 공주 문화관광지 활성화

1) 현황

이 사업은 개별법으로 추진되고 있고 공주시 문화관광과에서 담당하고 있다. 위치는 공주시 웅진동·봉정동 일원이고 규모는 부지 1,171천m²(354천평)이고 사업기간은 1996년에서 2005년이며 사업비는 3,108억원(공공 1,863, 민자 1,240)이다.

<표 2-12> 공주 문화관광지 투자계획

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
계	3,108	-	20	50	3,038
국 비	20	-	10	-	10
도 비	924	-	-	-	924
시 비	924	-	10	50	864
민 자	1,240	-	-	-	1,240

제 2 장 국내외 민자유치 사례

추진사항은 아래와 같다.

- '97년 12월 12일: 공주문화관광지 실시설계 용역 착수
- '98년 3월 27일: 공주문화관광지 기본구상(안)보고(공주시 관련부서)
- '98년 4월 1일: 공주문화관광지 기본계획(안) 중간보고(충청남도 백제권 사업소)
- '98년 4월 6일: 공주문화관광지 기본계획(안) 중간보고(공주시)
- '98년 4월 24일: 공주문화관광지 기본계획(1, 2안) 시정조정위원회 심의
- '98년 5월 20일: 공주문화관광지 기본계획(안) 자문위원회 개최
- '98년 7월 6일: 공주문화관광지 변경지정 승인신청(공주시→충청남도)
- '98년 9월 30일: 공주문화관광지 조성사업 환경영향평가서 제출(충청남도)
- '98년 10월 9일: 공주문화관광지 조성사업 재해영향평가서 제출(충청남도)
- '98년 10월 12일: 공주문화관광지 조성사업 재해영향평가서 공람공고(서울신문·중도일보)

2) 향후 과제

앞으로 토취장 추가조사 및 협의, 재해영향평가서(초안)의 주민공람 공고 및 주민의견 수렴이 수행되어야 하고, 토질조사에 대한 보고서 납품, 토목설계, 재해영향평가서(본안)제출 및 심의(행자부), 조정설계, 전기통신설계, 쓰레기 소각장 설계, 에너지 사용계획 보고서(본안) 제출 및 심의(산업자원부)가 이루어져야 한다. 그러나 이 사업의 가장 큰 문제점은 토지매입비 1,233억원을 충당할 의존재원 및 시비의 확보가 곤란하고 경기침체에 따른 민자유치사업 추진 전망이 불투명하여 국·도비의 지원확대가 요망된다는 점이다.

11. 죽도관광지 개발

1) 현황

이 사업은 경과조치 사업으로 보령시 관광교통과에서 추진중인 사업이다.

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

위치는 보령시 남포면 월전리 죽도이고 규모는 개발면적 62천 m^2 로 호텔, 콘도, 휴게소 및 상가 등이 조성되며, 사업기간은 1995년에서 2000년 5월까지이다. 시행자는 (주)한국상역개발이고 사업비는 450억원이다.

<표 2-13> 죽도관광지 투자계획

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
민 자	450	55	100	170	125

추진상황은 다음과 같다.

- '95년 5월: 관광지 조성사업 시행허가
- '95~'96년: 울타리공사, 관광지내 도로개설, 사유건물 철거 등 시행
- '97년 11월: '홀리데이인 월드와이드'사와 호텔체인 가맹 조인
- '98년 3월: 가족호텔 조성계획 변경(덤하우스→일반호텔)
- '98년 4월: 관광숙박업(휴양 콘도미니엄) 사업계획 변경 승인

2) 향후 계획

문제점 및 부진사유로는 IMF 체제 여파로 자금 압박이 오고 이에 따라 사업추진이 지연되고 있다. 앞으로 계획은 1999년 상반기부터 외자도입을 통해 조성공사를 본격 추진하며 도로, 주차장, 배수지, 하수처리장 등 공공시설 사업과 가족호텔 및 휴양 콘도미니엄 건축허가 및 착공을 할 계획이다.

12. 아산랜드(주제공원) 조성

1) 현황

이 사업은 민축법에 의해 추진하고 있으며 아산시 문화관광과에서 관리하고

제 2 장 국내외 민자유치 사례

있다. 위치는 아산시 음봉면 산정리 산53-1이고 규모는 957천m²(28만 9천평)이며 사업기간은 1995년에서 2001년까지이다. 시행자는 (주)아산관광개발이고 사업비는 1,000억원(민자)이다.

<표 2-14> 아산랜드 투자계획

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
민 자	1,000	5	10	100	885

추진상황은 다음과 같다.

- '96년 6월: 관광기본계획 확대(공주, 부여권) 변경 승인
- '96년 11월: 아산랜드 민자유치시설사업 기본계획 고시
- '97년 1월: 민자사업자(사업시행자)선정

2) 향후 과제

문제점 및 부진사유로는 IMF 체제 이후 고금리와 관광시장 불확실성 증대로 사업자들이 관망하고 있는 추세이다. 사업 참여자인 (주)대우가 자체사업에 대해 전면 재검토중이다. 앞으로의 계획은 사업자측의 구조조정과 사업투자 분석이 완료된 후 투자의지에 따라 추진 방향을 모색하고 자체 사업 재검토 결과에 따라 계획 변경을 추진할 예정이다.

13. 아산 온천관광지 개발

1) 현황

아산 온천관광지 개발의 추진방법은 민속법이고, 주무부서는 아산시 문화관광과이다. 사업장 위치는 아산시 음봉면 신수리, 양인면 일원이고 규모는 84만

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

4천m²(25만 5천평)이며 사업기간은 1992~2001년이다. 시행자는 (주)아산온천과 (주)대우이고 사업비는 3,515억원(민자)이다.

<표 2-15> 아산 온천관광지 투자계획

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
민 자	3,515	820	150	1,000	1,545

추진상황을 보면 다음과 같다.

- '91년 3월: 관광지 지정
- '91년 12월: 관광지 조성 계획 승인
- '95년 5월: 민축법 경과조치 대상사업 지정
- '95년 6월: 대욕장 및 상가 2동 개장

2) 향후 과제

아산온천 관광지 개발은 경제난으로 사업자측이 구조조정에 들어갔고 이에 따라 투자사업에 대한 우선 순위 조정 등으로 사업이 지연되고 있어 공사기간인 2001년까지 완공이 불투명하다. 앞으로 경기회복 및 관광시장 동향에 따른 투자시기를 조정하고 시행자측의 사업검토 결과에 따라 계획의 변경 추진이 예상된다.

14. 아산 크린센터 설치

1) 현황

아산 크린센터 설치의 추진방법은 아직 미정이며 주무부서는 아산시 환경보호과이다. 설치 위치는 아산시 실옥동 285-2 일원이고 규모는 5,200m²(1,578

제 2 장 국내외 민자유치 사례

평)에 쓰레기 처리량은 100톤/일이다. 사업기간은 1997~2003년이며 사업비는 232억원(공공 116, 민자 116)이다.

<표 2-16> 아산크린센터 투자계획

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
계	232	1	18	56	157
국 비	70	-	-	21	49
도 비	23	-	-	8	15
시 비	23	1	18	-	4
민 자	116	-	-	27	89

추진상황은 다음과 같다.

- '97년 9월: 아산크린센터 입지 선정
- '97년 12월~'98년 6월: 폐기물 처리시설 기본계획 용역 및 보고회 개최

2) 향후 과제

이 사업은 IMF 체제로 공공자금 확보가 지난하고 환경부의 신기술 검증이 '98년 12월까지 진행될 예정이다. '98년 10월 폐기물 처리시설 설치승인을 신청하고, 환경부 신기술 평가결과에 따라 열분해 응용방식 채택검토를 계획하고 있다.

15. 금산 개삼터 인삼관광단지 조성

1) 현황

금산 개삼터 인삼관광단지 조성의 추진방법은 개별법으로 하고 추진상황은 아직 여건 미조성이고 주무부서는 금산군 문화공보실이다. 사업의 위치는 금

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

산군 남이면 성곡리 일원이고 사업량은 172,400m²(개삼정, 가족농원, 광장조성 등)이며, 사업기간은 1998~2002년, 사업비는 307억원(공공 130억원, 민자 177억원)이다.

<표 2-17> 금산 개삼터 인삼관광단지 투자계획

(단위: 억 원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
계	307	1	-	20	287
국 비	65	-	-	10	55
도 비	32	-	-	5	27
군 비	33	1	-	5	28
민 자	177	-	-	-	177

추진상황은 보면 다음과 같다.

- '94년 11월: 금산관광개발 방안 연구 용역 기본계획
- '96년 5월: 금산군 관광개발 기본계획안 수립
- '97년 8월: 충청남도 관광개발 기본계획 반영

2) 향후 과제

이 사업은 기반시설을 위한 공공투자비 재원확보의 어려움으로 사업추진이 지연되고 있다. 향후 개삼터 관광단지 조성 용역과 1998년 국토이용계획 변경을 신청하고 관광지 지정 신청 등 개별 관련 절차를 이행할 계획이다.

16. 칠갑산 도립 온천관광지 조성

1) 현황

칠갑산 도립 온천관광지 조성은 개별법으로 현재 추진중인데 주무부서는 청

제 2 장 국내외 민자유치 사례

양군 기획감사실이다. 위치는 청양군 장평면 적곡리 585번지 일원이고 사업량은 39,470평(공공편익시설, 숙박시설, 휴양문화시설 등)이고, 사업기간은 1996~2001년으로 6년간이며, 사업비는 665억원(공공 60억원, 민자 605억원)이다.

<표 2-18> 칠갑산 도립 온천관광지 조성

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
계	665	-	72	94	499
국 비	30	-	4	3	19
도 비	15	-	1	1	11
군 비	15	-	3	1	8
민 자	605	-	64	89	461

추진상황은 다음과 같다.

- '94년 10월: 온천지구 지정
- '95년 9월: 개발추진지구 지정
- '96년 1월: 관광지 조성 계획 승인
- '96년 6월: 조성사업 시행 허가
- '98년: 시공업체 선정 중

2) 향후 과제

칠갑산 도립 온천관광지 조성은 기반조성사업 시행 중 시공업체((주)정광건설)의 부도로 사업추진이 지연되고 있다. 시공업체를 새로 모집중이나 투자 희망자가 없는 실정이고, 1998년 국·도비 5억 3,300만원 지원에 따른 군비 2억 8,700만원이 미확보 되는 등의 어려움을 겪고 있다.

17. 홍성 공영 터미널 이전 신축

1) 현황

홍성 공영 터미널 이전 신축 사업의 위치는 홍성읍 고암리 1042번지로 규모는 터미널동 17,264m²(지하 1층, 지상 3층), 복합상가동 10,721m²(지하 1층, 지상 8층)이다. 사업기간은 터미널동이 1997년 8월~1999년 7월이고 복합상가동은 2002년 3월~2003년 12월이며 사업비는 489.5억원으로 모두 민자유치이다.

<표 2-19> 홍성 공영 터미널 이전 신축 투자계획

(단위: 억원)

구 분	총투자 계획	97까지 기투자액	98 투자계획 (예산 확보)	99 투자 계획	2000년 이후 투자 계획
계	489	35	88	45	321
국 비	-	-	-	-	-
도 비	-	-	-	-	-
시 군 비	-	-	-	-	-
민 자	489	35	88	45	321

주요 추진상황을 보면 다음과 같다.

- '95년 11월: 부지매입 계약 체결
- '96년 3월: 도시계획 변경 기본계획 수립
- '97년 1월: 사업시행자 지정
- '97년 6월: 여객자동차 사업 면허
- '97년 7월: 민자유치사업 실시계획 승인
- '97년 7월: 공사 시행 인가
- '97년 10월: 착공
- '97년 2월: 기초공사 완료 후 공사 중지(규모 축소 계획에 의거)

제 2 장 국내외 민자유치 사례

2) 향후 과제

IMF 체제에 따른 투자환경 위축으로 터미널 공사는 터미널 시설(공공시설)을 제외한 상업시설 규모가 축소되었고, 복합상가동 공사는 홍성 외곽지역의 상권형성 및 발전에 크게 기여할 것으로 기대되나 역시 IMF 체제로 수요에 대한 불확실성으로 사업에 차질이 생기고 있다. 향후 보완대책으로는 중단된 사업재개 및 행정절차를 신속, 처리하며 홍성읍의 발전 추이를 면밀히 분석, 설명하여 투자의 타당성 확보에 노력하는 것이다.

18. 덕산 온천관광지 개발

1) 현황

덕산 온천관광지 개발의 추진방법은 경과조치 사업이고 주무부서는 예산군 도시과이다. 이 사업의 위치는 예산군 덕산면 사동, 신평, 시량리 일원이고, 규모는 286,080m²이며 사업기간은 1992~2001년, 사업자는 (주)덕산온천개발, 사업비는 1,073억원으로 전액 민자이다.

<표 2-20> 덕산 온천관광지 투자계획

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
민 자	1,073	643	144	144	142

추진상황을 보면 다음과 같다.

- '94년 8월: 덕산 온천관광지 기반조성 공사 준공
- '95년 10월: 온천장(덕산하와이) 준공
- '96년 10월: 숙박시설(뉴월드 호텔) 준공
- '98년 10월: 롯데 콘도미니엄 공사 중지

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

2) 향후 과제

이 사업은 개발업체인 (주)덕산온천개발의 경영부실과 토지소유자의 재정 열악으로 자체개발이 지난하고 국내의 전반적 경기침체가 문제점 및 부진 사유이다. 향후 개발업체의 체질개선과 재정 능력자에게 매각을 유도하고 대기업 전문업체 참여로 개발분을 조성할 계획이다.

19. 덕산 온천관광지 2차지구 개발

1) 현황

덕산 온천관광지 2차지구 개발은 경과조치사업이고 주무부서는 예산군 도시과이다. 이 사업의 위치는 예산군 덕산면 사동, 신평, 시량리 일원이며 규모는 437,496m²이며 사업기간은 1995~2001년이다. 시행자는 (주)덕산온천개발이고 사업비는 1,874억원으로 전액 민자이다.

<표 2-21> 덕산 온천관광지 2차지구

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
민 자	1,874	89	16	116	1,653

추진상황을 보면 다음과 같다.

- '95년 5월: 덕산온천 관광지 2차 지구 기반조성 시행 허가
- '96년 6월: 덕산온천 관광지 기반조성 공사 착공
- '96년 11월: 덕산온천 관광지 2차 지구 감리 실시
- '98년 10월: 기반조성공사 시행중

제 2 장 국내외 민자유치 사례

2) 향후 과제

이 사업은 대체농지 조성비 및 전용부담금을 체비지를 매각하여 납부하여야 하나 체비지 매각이 불투명하고 시공회사까지 부도가 나 공사기간의 연장이 불가피한 실정이다. 추진부서는 향후 체비지 매각에 행정력을 집중하고 체비지 매각 불능시에는 일반회계 또는 시중은행 차입 후 추후 체비지 매각대금으로 상환하거나 환지계획을 수립할 예정이다.

20. 태안 공영 버스터미널 이전신축

1) 현황

태안 공영 버스터미널 이전 신축의 추진방법은 민축법이고 주무부서는 태안군 교통행정계이다. 이 사업의 위치는 태안군 태안읍 동문리 230-1번지 일원이며 규모는 9,942m²(건축물 1식, 광장조성 1식)이다. 사업기간은 1998~1999년이며, 사업비는 93억원으로 전액 민자이다.

<표 2-22> 태안 공영 버스터미널 이전 신축 투자계획

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
민 자	93	-	75	18	-

추진상황을 보면 다음과 같다.

- '95년 12월: 터미널 이전 추진 기본계획 수립
- '98년 2월: 터미널 기본조사 및 타당성 분석 용역 수행(완료 '98년 7월)
- '98년 11월: 관심기업과 기부채납에 의한 사업추진 협의

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

2) 향후 과제

관심을 보이던 기업들이 토지가격 및 경제성 검토 후 사업을 포기(평당 체비지 가격이 167만원으로 높게 평가되어 사업참여 기피)한 것이 문제점이다. 향후 '98년 11월중 기부채납 희망기업과 협의를 지속 추진하고 협의 결렬시 군 직접개발 방법으로 추진('98년 12월중 토지매입 및 관련 조례 제정) 예정이다. 군이 직접 개발시 사업규모 변경이 불가피하다.(당초 사업비 93억원에서 65억원 정도로 하향 조정) 터미널 사업 관련 '98년 재특자금 18억원을 건교부에 신청하였으나 예산에 미반영되었다.

21. 삼교호 국민관광지 개발

1) 현황

삼교호 국민관광지 개발 추진 방법은 개별법이고 주무부서는 당진군 문화공보실이다. 이 사업의 위치는 당진군 신평면 운정리 일원이고 사업량은 199,266m²이며 사업기간은 1993~2001년이다. 사업비는 144억원으로 공공이 54억원, 민자가 90억원이다.

<표 2-23> 삼교호 국민관광지 투자계획

(단위: 억원)

구 분	계	기 투 자	98 투자	99 투자	2000년 이후
계	144	81	14	12	37
국 비	9	6	1	1	1
도 비	3	3	-	-	-
군 비	42	36	1	1	4
민 자	90	36	12	10	32

제 2 장 국내외 민자유치 사례

추진상황은 다음과 같다.

- '83년 10월: 관광지 지정(교통부 공고 제16호)
- '96년 5월: 상업 및 숙박시설지구 환지등기 완료
- '97년 2월: 국토이용계획 변경 공고
- '97년 12월: 상업 및 숙박시설지구 착공(22억 27백만원)
- '98년 3월: 가로화단 조성

2) 향후 과제

이 사업은 입지여건은 양호하나 재정난으로 희망업체가 없고, 추가 확장 면적(0.04km^2)에 대한 관광지 지정이 미정이다. 향후 관광지 유치시설 홍보 및 기업체 참여를 적극 유도할 계획이다. 1997년에 (주)우일건설 등이 투자 관심을 보였으나 현재는 없는 상태이다.

제 3 장 민자유치의 유형과 추진 절차

제 1 절 민자유치의 유형

민자유치의 유형은 여러 가지로 분류가 가능하지만 현재 가장 잘 알려지고 널리 통용되는 유형 분류는 민간이 어느 정도 참여하는가를 기준으로 5가지의 유형이 있다.

1. 직접 참여방식

직접 참여방식은 아래에 나오는 간접 참여방식과 대비되는 개념으로 민간 부문의 역할은 최대화하고 공공부문의 역할은 최소화하는 민자유치 방식이다. 민간부문이 계획의 입안부터 적극적인 역할을 하고 투자비용도 전액을 자체 조달하며 시설이 완공된 후의 운영·유지·보수도 모두 민간부문에서 책임을 진다.

이런 특성 때문에 이 방식은 수익성이 높고 단기간의 사업에 좀더 적합하다고 볼 수 있다. 예를 들어 주차장, 복합터미널, 컨벤션센터, 우편, 전화사업과 같은 것이다. 공공부문이 이 방식에서 주로 관심을 갖는 것은 서비스의 공급보다는 서비스의 가격, 질 등에 대한 규제에 있게 된다.

그러나 향후 민자에 대한 규제가 대폭 완화되어 외국의 대규모 투자자가 참여하거나 국내 민간자본도 대거 참여하게 되면 직접 참여방식이라도 사업의 기간이 길어지고 영역이나 규모도 좀더 넓고 커지는 등 다양해 질 수 있을 것으로 예상된다.

2. 간접 참여방식

간접 참여방식은 직접 참여방식보다 민간부문의 역할이 제한적이고 소극적이다. 이 방식에서는 사업추진의 대부분을 공공부문에서 맡고 민간부문은 소요 사업비의 일부를 투자하는 역할만을 하게 된다. 우리가 이 방식을 자금공급형이라고 부르는 이유도 여기에 있다.

이 방식은 일부나마 민간의 자금을 유입시켜야 하므로 어느 정도의 수익성이 있어야 하고 직접 참여방식에 비해 규모가 큰 경향을 보여왔다. 대표적인 예로 택지개발사업의 선분양(先分讓)제도와 같은 것이 이 방식에 속한다고 할 수 있다. 대규모 택지개발사업의 경우 직접 참여방식으로 민간부문에 맡기면 특혜 시비의 가능성이 높아 선분양으로 민간의 자금을 일부 사업비로 충당하는 선에서 민간의 참여를 받되 나머지는 모두 공공부문에서 맡아 사업을 추진하는 것이다.

수익성을 추구하는 민간부문의 속성으로 볼 때 간접 참여방식은 제약이 너무 커 수익률이 낮을 수밖에 없고 따라서 매력적인 참여방식이 되지 않아 상대적으로 이용사례가 많지는 않다.

3. 분담 참여방식

분담 참여방식은 전체적으로 하나의 사업이지만 몇 개의 작은 단위사업으로 분리가 가능한 경우 공공부문과 민간부문이 단위사업을 나누어 책임지고 수행하는 형태이다. 이 방식은 일종의 사업분담형으로 공항, 항만, 도로와 같이 사업이 확연히 분할되는 대규모 사업에 적용할 수 있다.

공공과 민간이 독립적으로 동등하게 단위사업을 추진한다는 점에서 간접 참여방식과 구분되고 전체적으로는 하나의 대규모 사업으로 연계된다는 점에서 직접 참여방식의 연합 형태라고 할 수 있다.

4. 위탁 참여방식

위탁 참여방식은 민간부문이 갖는 업무추진력, 조직력 및 창의력을 이용해 양질의 서비스를 효율적으로 공급하려는 의도를 갖고 있다. 따라서 엄밀히 보면 이 방식은 민간자본의 유치라기 보다는 민간 경영방식의 도입이라고 볼 수 있고 쓰레기 수거, 공공시설의 관리, 각종 검사나 소독 등에 적용하기 용이하다.

5. 합동 참여방식

합동 참여방식은 공공부문과 민간부문이 합동 출자하여 상법상의 법인을 설립하고 이 법인의 명의로 사업을 시행하는 것이다. 따라서 공공도 민간도 아닌 제3의 부문이라는 뜻으로 우리가 흔히 제3섹터라고 부르는 것이다.

이 방식은 민간부문의 자금과 경영의 효율성이 동시에 도입되어 필요한 SOC 등이 조속히 추진되는 장점을 살릴 수 있지만 공공부문의 지나친 간섭, 책임소재의 모호, 관리적 인센티브 부족 등이 문제가 될 수 있다.

따라서 현행 민자유치촉진법에서는 제3섹터 법인에 대한 공공의 출자비율을 50% 미만으로 제한하고 공공부문의 의결권 행사도 제한하는 동시에 배당에 대한 특례도 허용하여 제3섹터가 갖는 민간부문의 자율성 보장을 규정하고 있다.

제 2 절 민자유치 관련 법/제도의 검토

1. 민자유치를 포함하고 있는 개별법

1) 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법

민자유치를 포함하는 개별법으로 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법을 들 수 있다. 이 법은 국토를 합리적으로 이용·개발·보전하기 위하여 지방의 발전 잠재력을 개발하고 민간부문의 자율적인 참여를 유도하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 함과 아울러 지방중소기업을 적극적으로 육성함으로써 인구의 지방정착을 유도하고 지역경제를 활성화시켜 국토의 균형 있는 발전에 기여하기 위해 1994년 1월 7일에 제정되었다.

이런 법의 목적에 따라 이 법의 2절(27조~33조)에는 민간개발자에 의한 지역개발사업의 시행이 규정되어 있다. 먼저 중앙행정기관의 장이나 광역자치단체의 장은

- 광역개발계획에 의한 광역개발사업
- 개발촉진지구개발계획에 의한 지구개발사업
- 기타 대통령령에 정하는 지역개발사업

등에 민자유치계획을 수립하도록 하고 있다.

민자유치촉진법상의 민자유치 대상은 주로 국가사업임에 반해, 지역균형개발법상의 민자유치 대상사업은 광역권내의 공공성 확보와 재원조달 및 개발의 절충 등을 고려한 지역적 사업이다. 지역균형개발법에 따라 민자유치 계획의 승인을 받아도 민자유치촉진법에서와 같이 각종 정부지원을 받게 된다.

지역균형개발법에서의 주요 사업내용은 교통시설사업, 상/하수도 시설사업, 용수공급시설사업, 전기통신시설사업, 풍수해/재해예방시설사업, 유류 및 가스 공급시설사업, 관광휴양지 조성사업, 광역쓰레기 처리시설사업, 폐기물 처리시

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

설사업 등이 있다.

2) 지방공기업법

지방공기업법은 1992년 12월 8일 동법의 개정을 통해 지방자치단체가 직접 설치·운영하거나, 법인을 설립하여 경영하는 기업의 운영에 관하여 규정하고 있고 이런 직영기업이나 공동출자 법인의 형태로 사회기반시설의 확충사업에 임할 수 있다.

이중 공동출자 법인의 형태로 시행할 수 있는 사업은 수도사업, 공업용수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 가스사업, 지방도로사업, 하수도사업, 청소·위생사업, 주택사업, 의료사업, 매장 및 묘지 등 사업, 주차장사업, 토지개발사업, 시장사업, 관광사업 등 15개 사업이 있고 지방자치단체는 조례에 의해 도축장사업, 통운사업(도선사업 포함), 자동차 터미널 사업, 체육장사업, 문화예술사업(공연장, 극장 포함), 공원사업, 그리고 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 사업중 공익성이 있는 사업에 대한 이 법에 의해 민자를 유치해 사업을 추진할 수 있다.

지방공기업법에서 규정하고 있는 민관 합동법인의 형태는 3가지로 구별할 수 있다.⁸⁾ 첫째는 지방공사·공단인 형태로 추진하는 것인데 이 경우 공공부문의 출자는 50% 이상이 되어야 한다.(동법 53조) 둘째는 상법상의 주식회사 형태로 민관 합동법인을 만드는 것이다. 이 경우 공공부문의 출자는 50%를 넘을 수 없도록 하고 있다.(동법 79조) 셋째는 민법상의 재단법인 형태로도 민관 합동법인을 만들 수 있는데 이 경우도 출자액은 50%를 넘을 수 없다.(동법 79조)

8) 지방공기업법에서 언급하는 기업의 형태는 모두 4가지이다. 본문에서 언급하는 민관 합동법인 형태 3가지와 공공에서 직접운영하는 지방직영기업이 그것인데 이중 민자의 유치가 가능한 것은 지방직영기업을 뺀 3가지이다.

제 3 장 민자유치의 유형과 추진 절차

3) 도서개발촉진법

도서개발촉진법상의 도서개발지구에 대해 다음과 같은 사업을 민간자본을 유치해 시행할 수 있다.(동법 6조, 9조)

- 주민 소득증대와 생활수준을 향상시키기 위하여 필요한 주거환경 및 시설의 개선
- 산업진흥과 자원개발을 위하여 필요한 기반시설의 설치
- 도서의 교통·통신 편익 증진을 위하여 필요한 운송 및 교통수단과 통신 시설의 개선·확충
- 풍·수해 및 재해 등의 방제를 위하여 필요한 방파제·방조제시설과 치산녹화 등 국토보전
- 주민의 복지증진을 위하여 필요한 교육·후생·의료·문화 및 전기시설의 설치·개선
- 도서지역의 환경보전
- 생활필수품의 원활한 유통·공급을 위한 지원·보조
- 국가안전보장을 위하여 필요한 시설
- 기타 도서개발을 위하여 필요하다고 인정되는 사항

4) 오지개발촉진법

오지개발촉진법에 의하여 오지개발지구로 지정이 되면 그 개발지구에 대해 민자를 유치하여 다음과 같은 사업을 할 수 있도록 허용하고 있다.(동법 7조, 13조, 동법 시행령 11조)

- 전기·통신·도로시설 등 생활기반시설의 확충·개선
- 농업·공업·임업·수산업 등 농업기반시설의 확충·개선
- 교육·의료·후생 등 문화복지시설의 확충
- 하천개수·치산녹화 등 국토보전시설의 정비·확충

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

- 주택 상·하수도 등 주거환경의 개선
- 기타 이 법의 목적을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항

5) 항만법

항만법은 공공부문이 아닌 비관리청 즉 민간부문도 항만과 관련한 각종 시설을 시행할 수 있도록 허용하고 있고 민간이 항만시설을 시행한 경우 총사업비의 범위안에서 무상사용, 타인 대여 등이 가능하다.(동법 9조 2항, 17조)

6) 산업입지 및 개발에 관한 법률

산업입지 및 개발에 관한 법률 16조는 민간부문도 산업단지 개발과 관련한 시설의 시행자가 될 수 있다고 규정하고 있다. 아울러 동법 2조 6항은 산업단지 개발사업을 다음과 같이 명시하고 있다.

- 공장·지식산업 관련 시설·정보통신산업 관련 시설·자원 비축시설 등의 용지조성사업
- 첨단 과학기술산업의 발전을 위한 교육시설 용지조성사업
- 산업단지의 효율증진을 위한 정보처리시설·전시시설·유통시설 등의 용지조성사업
- 산업단지의 기능제고를 위한 주거시설·문화시설·의료복지시설·교육시설·관광휴양시설 등의 용지조성사업 및 공원조성사업
- 공업용수와 생활용수의 공급시설사업
- 도로·철도·항만·궤도·운하·유수지 및 저수지 건설사업
- 전기·통신·가스·유류 및 원료 등의 수급시설사업
- 하수도·폐기물처리시설 기타 환경오염 방지사설사업
- 기타 부대사업

2. 민자유치촉진법의 허용시설과 주요 내용

1) 허용 시설

정부는 사회간접자본시설의 확충에 정책의 우선 순위를 둔다는 방침아래 민간 참여에 의한 창의성과 효율성을 도모하기 위하여 1994년 8월 3일 민자유치 촉진법을 제정·공포하였다. 기존의 개별법은 민자유치에 관한 구체적인 규정이 미흡하였고 수익성 보장과 자금조달에 관한 근거가 미흡하여 민자유치의 실효성을 높이려는 것이 그 목적이었다.

「민자유치촉진법」에서는 민자유치 대상사업으로 시설의 소유권, 지원사항, 부대사업의 허용 등에 따라 제1종 시설과 제2종 시설로 구분하여 총 31개의 사업에 민자유치를 허용하고 있다.

제1종 시설은 공공성이 강한 사회간접자본시설로서 시설이 준공되면 즉시 정부나 지방자치단체에 그 소유권이 넘어가고 민간은 관리운영권만 갖고 투자된 사업비를 회수하게 되는 BTO 방식만이 허용된다. 제1종 시설의 종류는 다음과 같이 12가지가 있다.

- 도로법 제2조 및 제3조의 규정에 의한 도로 및 도로부속물
- 철도법 제2조 제1항의 규정에 의한 철도
- 도시철도법 제3조 제1호의 규정에 의한 도시철도
- 항만법 제2조 제6호의 규정에 의한 항만시설
- 항공법 제2조 제6호의 규정에 의한 공항시설
- 특정 다목적댐법 제2조의 규정에 의한 다목적댐
- 수도법 제3조 제5호의 규정에 의한 수도
- 하수도법 제2조 제2호의 규정에 의한 하수도 및 동법 제2조 제5호의 규정에 의한 하수종말처리시설
- 하천법 제2조 제3호의 규정에 의한 하천부속물
- 어항법 제2조 제3호의 규정에 의한 漁港처리시설

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

- 폐기물 관리법 제2조 제7호의 규정에 의한 폐기물처리시설
- 전기통신기본법 제2조 제2호의 규정에 의한 전기통신설비

제2종 사업은 상대적으로 공공성이 조금 떨어지는 사업이지만 공공의 이익을 위해서는 조속히 만들어져야 하는 사업으로 시설이 준공되면 민간이 소유권을 가지고 투자된 사업비를 회수하는 BOO 방식을 취하고 있다. 그 종류는 다음과 같이 19개가 있다.

- 전원개발에 관한 특별법 제2조 제1호의 규정에 의한 전원설비
- 도시가스사업법 제2조 제5호의 규정에 의한 가스공급시설
- 집단 에너지사업법 제2조 제5호의 규정에 의한 집단 에너지시설
- 전산망 보급 확장과 이용 촉진에 관한 법률 제2조 제1호의 규정에 의한 전산망
- 유통산업 근대화 촉진법 제2조 제2호의 규정에 의한 유통단지
- 화물유통촉진법 제2조 제5호의 규정에 의한 물류시설중 화물터미널 및 창고
- 여객 자동차터미널법 제2조 제3호의 규정에 의한 여객 자동차터미널
- 항만법 제2조 제7호의 규정에 의한 종합여객시설
- 관광진흥법 제2조 제3호 및 제4호의 규정에 의한 관광지 및 관광단지
- 주차장법 제2조 제1호 나목의 규정에 의한 노외(路外) 주차장
- 도시공원법 제2조 제1호의 규정에 의한 도시공원
- 수질환경보존법 제25조 제1항의 규정에 의한 폐수종말처리시설
- 오수(汚水)·분뇨(糞尿) 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 제2조 제7호의 규정에 의한 분뇨처리시설 및 동조 제10호의 규정에 의한 축산폐수 공공처리시설
- 자원의 절약과 재활용 촉진에 관한 법률 제2조 제7호의 규정에 의한 재활용시설
- 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제6조의 규정에 의한 생활체육시설

제 3 장 민자유치의 유형과 추진 절차

- 청소년 기본법 제3조 제5호의 규정에 의한 청소년 수련시설
- 도서관 및 독서진흥법 제2조 제1호의 규정에 의한 도서관
- 박물관 및 미술관 진흥법 제2조 제1호 및 제2호의 규정에 의한 박물관 및 미술관
- 국제회의 육성에 관한 법률 제2조 제3호의 규정에 의한 국제회의 시설
(신설 '97. 8. 28)

2) 주요 내용

사회간접시설에 대한 민간자본유치촉진법이 정식 명칭인 민자유치촉진법은 총 5장 58조에 10개의 부칙으로 이루어져 있으며 각 장의 내용은 다음과 같다.

- 제1장 총칙: 모두 5개조로 구성되어 있고 법의 목적과 용어의 정의, 1종 및 2종 사업의 예시가 담겨 있다.
- 제2장 사회간접자본시설사업: 민자유치사업 심의위원회 설치 근거 및 구성, 운영 등을 규정하고 있다. 다음으로 사회간접자본시설 사업의 시행 과정, 그 시설의 관리와 사용, 산업기반 신용보증기금에 대한 규정이 담겨 있다. 법 6조부터 39조까지가 이 부분이다.
- 제3장 감독: 민자유치사업의 감독과 법령을 위반했을 경우 처분에 대한 규정이 3장의 내용으로 5개조로 이루어져 있다.
- 제4장 보칙: 공공부문의 출자, 재정지원, 차관도입, 출자총액 제한의 완화, 배당의 특례, 부담금의 감면, 세제지원, 관련법 적용의 배제 등 공공의 민자유치를 위한 지원사항을 규정하는 10개조로 구성되어 있다.
- 제5장 벌칙: 각종 벌칙과 과태료의 구체적 내용이 5개 조로 나누어 설명되고 있다.

민자유치촉진법의 주요 내용을 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

(1) 목적

이 법의 목적은 사회간접자본시설에 대한 민간의 투자를 촉진하고 창의적이고 효율적인 사회간접자본시설의 확충·운영을 도모함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다.(동법 1조)

(2) 관계 법률과의 관계

이 법은 민자유치사업에 관하여 관계 법률의 규정에 우선하여 적용하는 특별법의 성격을 갖고 있다.(동법 3조)

(3) 민자유치사업 심의위원회(동법 6~7조)

이 위원회는 다음의 사항을 심의하도록 하고 있다.

- 민자유치와 관련된 주요 정책의 수립 사항
- 민자유치 기본계획의 수립 및 변경 사항
- 일정 요건에 해당하는 민자유치 시설사업 기본계획의 수립 및 변경 사항
- 사업시행자의 지정 및 사업계획 사항
- 산업기반 신용보증기금의 운용 사항
- 법령에서 위원회의 심의를 거치도록 규정한 사항
- 기타 민자유치사업의 원활한 추진을 위하여 기획예산위원회 위원장이 부의(附議)하는 사항

이 위원회의 구성은 관련 중앙행정기관의 장과 기획예산위원회 위원장이 위촉하는 8인 이내의 민간위원으로 구성하고 기획예산위원회 위원장이 민자유치사업심의위원회의 위원장이 된다. 지방자치단체의 경우도 지방심의위원회를 자체적으로 구성·운영할 수 있다.

제 3 장 민자유치의 유형과 추진 절차

(4) 사업시행 주체(동법 2조 12항)

민자유치촉진법에서 사업에 참여할 수 있는 주체는 공공부문 외의 자로서 12조의 규정에 의해 사업시행자로 지정을 받으면 된다. 공공부문은 민관 합동 부문에 출자를 통해서만 사업에 참여할 수 있고 법인 설립 없이 개인이 사업에 참여할 수는 없다. 외국법인의 참여는 원칙적으로 허용되지만 세부적인 규정은 없는 상태이다.

(5) 산업기반 신용보증기금(동법 29~39조)

이 기금은 민자유치사업을 시행하는 사업자가 용자를 받을 수 있게 신용을 보증하는 목적을 갖는다. 이 기금의 관리·운용은 한국산업은행, 신용보증기금 및 기술신용보증기금이 맡아 하도록 하고 있다.

기금은 정부 및 지방자치단체 또는 그 외자의 출연금, 보증료 수입, 기금의 운용수입, 금융기관 또는 다른 기금으로부터의 차입금으로 조성하도록 하고 있다. 기금의 보증은 중소기업에 우선 하도록 하고 있고 동일 법인에 대한 보증은 시행령 24조에서 100억원을 원칙적 한도로 하고 있다.

(6) 민자유치를 위한 유인대책

① 사업의 분할 : 공에서 시행하는 사회간접자본시설 사업의 일부를 민자로 시행하게 할 수 있고 민자유치사업을 다시 기능별, 시설별, 구간별로 분할할 수 있도록 하고 있다.(동법 13조)

② 인허가 등의 의제처리(擬制處理) : 사업의 실시 계획을 고시한 때에는 당해 민자유치사업과 관련된 관계 법률이 정하는 바에 의하여 다른 법률에 의한 인허가 등을 받은 것으로 보며, 다른 법률에 의한 고시 또는 공고가 있는 것으로 간주해 행정절차를 줄여주고 있다.(동법 15조)

③ 국공유재산의 수의매각(隨意賣却)과 무상사용(無償使用) : 민자유치사업을 위해 필요한 국공유 재산은 관계 행정기관의 장과 사전 협의를 거쳐 수의

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

계약으로 매각 받을 수 있다. 또한 실시계획이 고시된 날로부터 준공 확인이 있을 때까지 민자유치사업 예정지역 안에 있는 국공유 재산을 무상으로 사용 또는 수익(收益)하게 할 수 있고, 필요한 경우 주무관청이 예정 지역 안의 토지를 매수해서 무상으로 사용 또는 수익하게 할 수 있다.(동법 17조)

④ 토지 등의 수용권: 민자유치사업자는 사업의 시행을 위해 필요한 경우 토지수용법에 준하여 토지, 물건(物件) 또는 권리를 수용 또는 사용하게 허용하고 있다.(동법 18조)

⑤ 부대사업(附帶事業)의 허용: 제1종 민자유치사업을 시행하는 시행자의 투자비 보전(補填) 또는 정상적인 운영을 도모하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우 다음의 10가지 부대사업을 허용하고 있다.(동법 20조)

- 주택건설촉진법에 의한 주택건설사업
- 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업
- 도시계획법에 의한 도시계획사업
- 도시재개발법에 의한 도심재개발사업
- 산업입지 및 도심재개발에 관한 법률에 의한 산업단지 개발사업
- 관광진흥법에 의한 관광숙박업, 관광객 이용시설업 및 관광지·관광단지 개발사업
- 화물유통촉진법에 의한 화물터미널사업
- 항만운송사업법에 의한 항만운송사업
- 도소매업진흥법에 의한 대형점, 대규모 소매점, 도매센터 또는 집배송단지사업
- 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률에 의한 복합단지 개발사업

⑥ 무상 사용내용의 탄력적 적용: 국가 또는 지방자치단체가 직접 공용 또

제 3 장 민자유치의 유형과 추진 절차

는 공공용으로 사용하기 위하여 필요한 경우로서 총사업비의 회수에 차질이 발생하면 무상 사용내용을 변경할 수 있다.(동법 27조, 동시행령 20조)

⑦ 공공부문의 출자 제한: 민간부문의 위축을 막기 위해 공공부문이 민자사업에 출자하는 경우 2종사업은 대통령령이 정하는 경우를 제외하고 50% 미만으로 하고 의결권도 행사하지 못하게 하고 있다.(동법 44조)

⑧ 재정지원: 법인의 해산을 방지하거나, 사용료를 적정 수준으로 유지해야 하는 경우, 용지보상비가 과도하게 소요되어 사업의 수익성이 현저히 저하되어 민자의 유치가 어려운 경우, 자체적으로는 수익성이 적으나 다른 사업에 공기단축, 경비절감 등 긍정적인 파급효과가 큰 사업의 경우 재정에서 당 사업을 지원할 수 있도록 하고 있다.(동법 45조, 동시행령 33조)

⑨ 차관도입: 사업시행자는 외국인투자 및 외자도입에 관한 법률이 정하는 바에 따라 차관을 도입할 수 있도록 허용하고 있다.(동법 46조)

⑩ 출자총액 제한의 완화: 1종 사업에 출자하는 경우 출자총액은 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 적용에서 제외 받을 수 있도록 하고 있다.(동법 47조)

⑪ 배당의 특례: 민간합동법인 민간부문 주주를 보호할 필요가 있을 경우 공공부문에 지급할 배당을 상법의 규정과 달리 민간부문 주주에 추가로 배당하는 것이 가능하다.(동법 48조)

⑫ 부담금의 감면: 민자유치사업 시행지역내의 농지나 산림을 전용할 경우 농어촌발전특별조치법, 농지법, 또는 산림법이 정하고 있는 전용부담금, 농지조성비, 또는 대체조립비를 감면할 수 있게 하고 있다. 또한 개발이익 환수에

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

관한 법률 또는 수도권 정비계획법에 따른 개발부담금 또는 과밀부담금을 감면해 줄 수 있도록 하고 있다.(동법 49조)

⑬ 세제지원: 세제감면규제법이 정하는 바에 따라 정부나 지방자치단체는 민자유치를 촉진하기 위한 조세감면을 할 수 있다.(동법 50조)

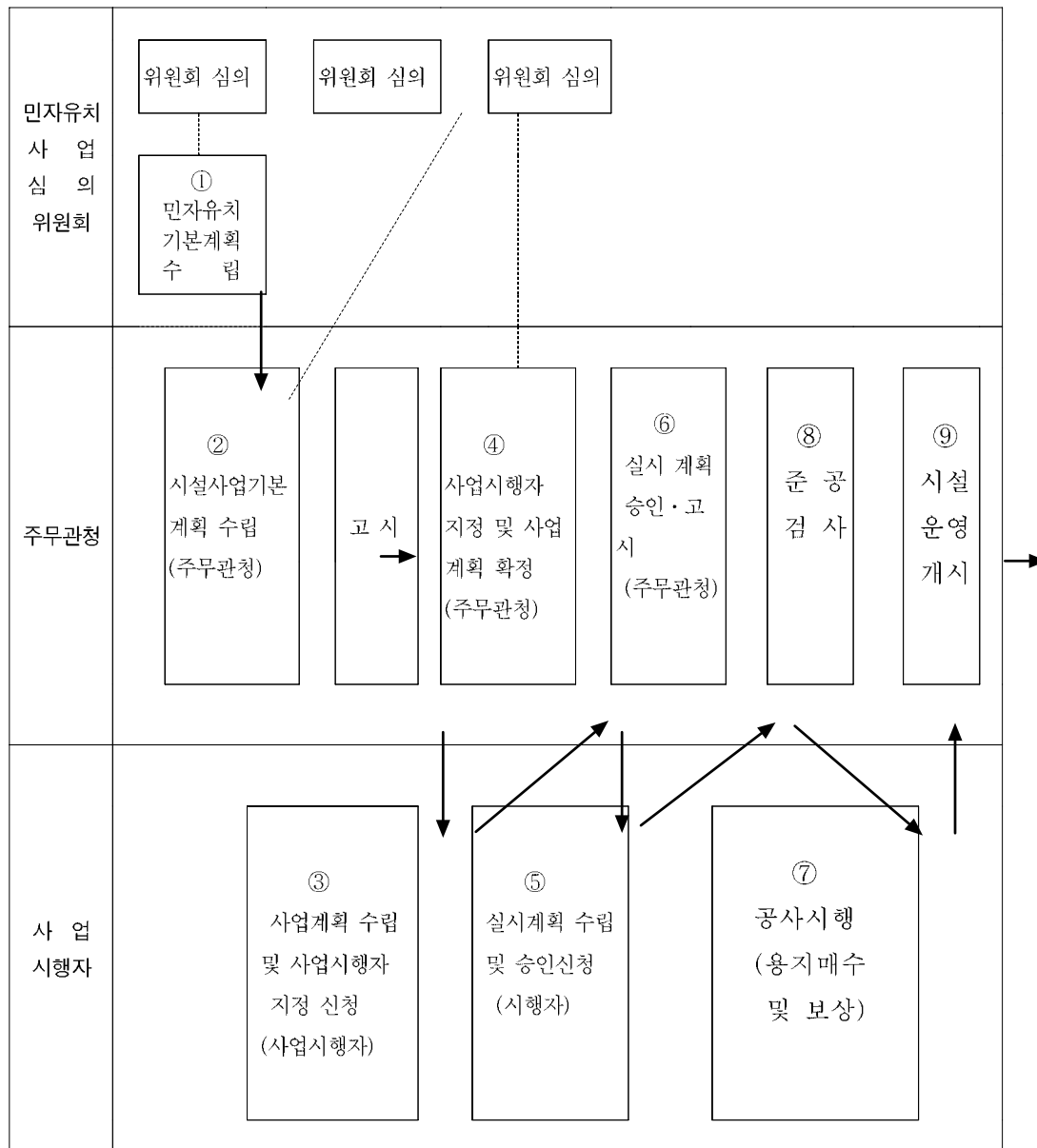
제 3 절 민자유치 추진 절차

현재 민자유치가 어떤 절차를 거쳐서 이루어지고 있는지를 살펴본다. 기획예산위원회의 민자유치 기본계획에 따라 충청남도에서 실시하고 있는 민자유치의 추진 절차를 단계별로 정리하고 이를 토대로 각 단계별로 문제점 및 개선방향을 언급한다.⁹⁾

9) 충청남도(1998b)에 따라 민자유치 추진절차의 내용부문을 정리했다.

제 3 장 민자유치의 유형과 추진 절차

[그림 3-1] 민자유치사업의 추진 절차¹⁰⁾



10) 충청남도(1998b), p. 155.

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

민자유치대상사업조사 → 대상사업 선정 → 시설사업 기본계획(사업부서) → 시설사업 기본계획 심의의결(심의위원회) → 시설사업기본계획고시(도지사) → 사업계획수립 및 시행자 지정신청(시행희망자) → 시행자 지정 및 사업계획확정(심의위원회) → 실시계획수립 및 승인신청(시행자) → 실시계획승인 및 고시(도지사) → 공사시행 → 준공 및 검사 → 시설운영

1. 민자유치 대상사업의 선정

1) 내용

민자유치를 시작하는 방법은 두 가지가 있다. 첫째는 공공부문의 주무관청이 사업구상으로 민자유치를 검토할 수 있고 둘째는 민간이 민자유치에 대한 제안을 할 수 있다.

민자유치에 대한 제안이 있으면 사회간접자본시설 확충과 관련된 정부 및 지방자치단체의 중장기 계획에 부합되는지를 검토하고 민간의 자발적인 참여 가능성과 수익성 확보 등 객관적 평가를 기할 수 있을 정도의 기본조사를 실시한 후 민자유치 대상사업으로 선정하게 된다. 이때 당해사업으로 인하여 교통량 증가, 인구집중 및 환경오염 등이 유발되어 다른 사회간접자본 확충의 수요를 크게 증가시키거나 국민경제 전체로 보아 생산성 향상 효과가 미흡할 경우는 대상사업에서 제외하게 된다.

민간부문이 사업제안을 하는 경우 그 사업제안은 대상사업의 투자소요, 건설기간, 예정지역 및 규격 등에 관한 사항을 별도 서식의 제안서로 주무관청에 제출하도록 하고 있다.

민축법으로 추진하는 민자유치사업의 경우는 민자유치심의위원회에 심의 요구를하여 심의를 받아야 한다.¹¹⁾ 주무부서에서 개별법으로 사업을 추진하고자

11) 개별법으로 추진하는 사업도 필요에 따라 심의위원회에 심의를 요구할 수 있다.

제 3 장 민자유치의 유형과 추진 절차

할 때는 민족법에 의하여 추진할 수 없는 사유를 먼저 면밀히 검토한 후 민족법에 의한 추진이 불가능할 경우만 개별법에 의한 민자유치사업으로 선정하도록 하고 있다.

민족법에 의한 대상사업의 투자비가 1종의 경우 1천억원, 2종의 경우 2천억원이 넘거나, 관련 주무관청 또는 관련 광역단체가 둘 이상인 경우는 기획예산위원회 민자유치심의위원회 심의를 받아야 한다. 이 경우 사업계획서를 도청 예산투자담당관에게 제출하고 예산투자담당관은 중앙 관계부서에 계획서를 제출하여 심의를 받는다. 중앙정부에서는 매년 10~11월에 계획서를 취합하고 익년 3~4월에 위원회 심의 결과를 통고하고 있다.

민간제안 사업은 주무부서에서 검토해 시설사업 기본계획에 반영할지 여부를 결정하고 제안자에게 3개월 이내에 통보하여야 한다.

2) 문제점 및 개선방향

(1) 사전준비의 미흡

앞의 대상사업 선정에 관한 내용 설명에서 보듯이 민자를 유치하는 루트는 두 가지가 있지만 현재까지 민자유치사업은 대부분이 주무관청에서 사업을 구상해 민간사업자의 사업참여를 받는 형식으로 이루어지고 있다. 이때 주무관청은 이 사업이 민간의 자발적인 참여를 유도할 만큼 수익성이 있는지를 검토하고 상위 계획과의 연관 및 환경, 교통량, 인구 집중 등에 미치는 영향 등을 검토하는 기본조사를 실시하게 되어 있다. 이런 조사는 보통 주무관청의 공무원이 직접 하는데 외부적인 입김, 전문성의 결여, 시일의 촉박 등으로 그 내용의 신빙성이나 충실도가 떨어지는 문제가 있다. 이렇게 기초조사가 외부의 입김이나 조사자의 안일한 태도로 부실화 되다 보니 이를 토대로 추진하는 민자유치사업이 진행과정이나 완성 후 사업성의 결여, 기대효과의 미흡 등 많은 문제점을 초래하게 되고 급기야는 좌초하거나 부실화 되는 경우가 많아지는 것이다.

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

따라서 이런 문제를 보완하려면 기초조사의 기간을 충분히 잡고 이를 집행하는 공무원과 조사연구자의 독립성 보장 및 향후 연구조사 결과에 분명한 오류가 있을 시 이에 대한 책임 추궁과 같은 순환장치가 필요할 것으로 본다. 물론 다음 단계에 사업 기본계획이 수립되지만 기초조사를 현재와 같이 짧은 기간에 비전문적인 공무원 위주로 시행하는 것은 형식적인 검토에 빠질 우려가 많으므로 상급기관에 민자유치사업을 신청하기에 앞서 좀더 전문적인 예비 기초조사를 충분히 시간을 가지고 하는 것이 꼭 필요할 것으로 보인다.

(2) 민간 제안의 촉진

대부분의 민자유치사업이 공공부분의 주도로 이루어지는 것은 뒤에서 자세히 언급되듯이 여러 이유가 있다. 그중 하나는 제안에 대한 인센티브의 미약이다. 현재도 민간의 제안이 채택되면 사업자 선정 평가시 그 사업자에게 10%의 가산점을 줄 수 있게 되어 있는데 이 정도로는 민간의 활발한 제안을 기대하기 힘들다는 것이 그간의 경험에서 얻은 결과다. 민자유치사업의 각 단계에서 좀더 실질적인 인센티브의 개발이 있어야 좀더 활발한 민간의 제안이 있을 것으로 생각된다. 인센티브 자체도 공공에서 어느 단계에서 무엇이라고 고정시키지 말고 민간 제안자가 자신의 제안에 포함시켜 협상하도록 하면 좋을 것이다.

2. 시설사업 기본계획 수립

1) 내용

민자유치사업 선정시 위원회에서 거론된 사항을 보완하여 민간의 창의성과 효율성이 최대한 발휘될 수 있도록 다음 사항을 포함하는 시설사업 기본계획을 주무관청에서 수립한다.

- 사업개요: 사업규모, 추정사업비, 연도별 투자소요, 건설기간, 적용기술 등¹²⁾

제 3 장 민자유치의 유형과 추진 절차

- 사업시행자의 자격에 관한 사항 : 사업시행자의 구성, 시설의 운영능력, 재원 조달능력 등
- 사업의 수익성에 관한 사항 : 수요추정, 요금수준 등 사업에 관한 개략적인 경제성 평가
- 부대사업의 허용범위 및 운영지침
- 정부지원사항 : 재정지원, 토지수용, 기타 절차상 의제사항 등
- 사업의 성실 시행을 위한 요구사항 : 사업이행 보증, 부실시공 방지 대책, 지체상금(遲滯償金) 규정 등
- 시설의 소유, 관리, 운영에 관한 사항 등
- 사업시행자의 선정 방법 : 사업계획서의 평가요소와 주요한 평가기준
- 사업계획서의 형식, 각종 양식 및 사업계획서의 제출 시한 등
- 기타 필요하다고 인정하는 사업

시설사업 기본계획 수립을 위하여 필요한 경우에 주무관청은 법률, 회계, 설계 전문가나 연구기관, 금융기관에 자문이나 연구를 의뢰할 수 있다.¹²⁾ 이렇게 하여 수립된 시설사업 기본계획은 민자유치심의위원회의 심의를 받아야 한다. 어떤 방식으로 민자유치사업을 추진하더라도 주무관청은 협상 전까지 해당 사업에 대한 전반적인 사업성 검토와 협상조건에 대한 검토를 마쳐야 한다.

투자 희망자 공모계획 수립시에는 사업시행자가 사업비를 투자하는 대신 무상 사용기간은 산식(算式)에 의하여 정하되 20년 이내의 기간으로 정한다.

12) 추정사업비는 민자유치촉진법 시행령 제17조의 규정에 따라 현실성 있게 산정 제시한다.

13) 충남도에서는 1997년 12월에 한국산업은행과 자문서비스 업무협약을 체결하였다.

2) 문제점 및 개선방향

(1) 사업 기본계획의 충실도 강화

사실 사업 기본계획만 제대로 되어도 현재 지연되거나 부실화되거나 부작용을 양산하는 많은 민자유치사업은 사전에 차단되었을 것이다. 그러나 이 기본계획이 외부의 지나친 간섭, 전문가나 연구자의 불성실한 조사로 단지 주무관청의 계획이나 목적을 정당화 해주는 경우가 많아 이를 바탕으로 추진된 사업이 좌초하는 경우가 생기는 것이다. 따라서 시설사업 기본계획의 충실도를 높이는 것이 민자유치사업의 성공을 높이는 긴요한 과제가 되고 있다.

이를 위해서는 위의 내용에 열거된 10가지의 사항이 기본계획에서 충분히 독립적이고 객관적으로 수립되도록 공공의 간섭을 배제하고 기간을 충분히 주며 계획의 수립 후 광범위한 토론과 의견교환을 갖는 여러 검증 과정이 필요하다. 이미 기본계획 용역이 발주가 되면 그 연구결과가 예상되며, 거의 한 번도 이 사업은 타당성이 없다라는 연구결과가 나오지 않는 분위기가 존속하는 한 기본계획이 향후 민자사업의 성공에 기여하는 비중은 감소할 수밖에 없는 것이다.

(2) 무상 사용기간

투자 희망자 공모계획 수립시에 이미 무상 사용기간의 최대 기간을 20년으로 제한하는 내용이 있는데 이는 좀더 유연하게 적용되도록 바뀌어야 한다. 사업의 종류, 경제의 환경, 공공성의 정도 등 수없이 많은 변수가 있는 민자유치사업에서 20년을 경직적으로 요구하는 것은 국민경제적 관점에서도 별 의미가 없다.

3. 시설사업 기본계획 고시

1) 내용

주무관청은 기본계획의 주요 내용을 관보와 주요 일간지에 3회 이상 게재하여야 하고, 고시는 고시일로부터 3개월 이상이 지난 후 사업계획서를 제출할 수 있도록 충분한 기간을 부여해야 한다. (긴급한 시행의 경우에는 예외로 함.) 또한 주무관청은 민촉법 8조 1항 및 10조의 규정에 의거 시설사업 기본계획을 수립 또는 변경할 때에는 이를 고시하여야 하며, 기 고시된 사업의 변경시에는 위원회의 심의를 거쳐야 하지만 경미한 경우에는 심의를 생략할 수 있다. 경미한 경우란,

- 당해 사회간접자본 사업의 30% 범위 안에서 투자비가 변경되는 경우
- 기타 위원회가 경미한 사항의 변경이라고 정한 사항에 해당되는 경우 등이다.

주무관청(부서)에서는 사업계획서를 접수하기 전까지는 그 내용을 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 하고 사업을 원활히 추진하기 위하여 사업설명회를 개최할 수 있다. 2건 이상 다수 사업 설명회때는 총괄부서인 예산투자담당관실에서 종합설명회를 개최할 수 있고, 개별사업 설명회는 주관 사업부서별로 개최한다.

2) 문제점 및 개선방향

기본계획의 결과 그 사업이 매우 유망하거나 공공의 이익을 위해 꼭 필요한 사업이라면 좀더 적극적으로 홍보를 할 필요가 있다. 피동적으로 관보, 일간지에 게재하거나 3개월 이상 고시하는 것으로 주무관청의 의무가 끝나는 것이 아니라는 의식의 변화가 필요하다. 우리가 민자사업자에게 무엇을 어떻게 해

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

줄 수 있고 이것이 우리의 검토로는 이런 점에서 매우 타당성이 있으며 협상에 의한 타결점도 열려 있다는 등 좀더 적극적인 수요자 끌기에 나서야 한다. 이제까지 관은 민에 앞서 있고 위에 있다는 식의 의식을 갖고는 민자유치사업자를 찾는 것은 어려운 것이다. 관에서 조사한 자료를 적극적으로 홍보하는 자세가 필요하고 사업설명회도 개최할 수 있다가 아니라 일정 규모 이상의 사업은 반드시 사업설명회를 갖도록 좀더 적극적인 접근이 민자의 유치를 위해 필요하다.

4. 사업계획서 접수 및 평가

1) 내용

(1) 사업계획서의 접수

사업계획서는 구체적인 작성지침과 양식을 제시함으로써 복수의 사업 신청자들에 대한 심사시 비교 가능성을 높이고 공정성을 기하도록 하고 있다. 예를 들어

- 사업계획서의 구성 및 분량
- 사업계획서의 규격 및 글자 크기
- 언어, 화폐단위 및 도량형
- 사업계획서의 목차

등을 미리 제시하도록 한다.

주무관청은 또한 관련 법규 및 시설사업 기본계획과 부합여부를 검토하여 부적합할 때에는 사업신청자에게 사업계획서를 반려하고, 경미한 사항 등은 보완을 요구한다. 사업계획서를 평가하기 전에 사업시행자가 되려고 하는 사람들에게 사업계획에 대한 설명과 질문에 답할 기회를 부여할 수 있다.

사업계획서 평가는 분야별 전문가를 활용하여 평가하고, 평가 유경험자로 구성하는 것이 평가의 원활성과 협상대안 제시 등 사업추진에 유리하다. 이때

제 3 장 민자유치의 유형과 추진 절차

평가단으로 위촉된 자에 대하여 서약서를 제출하도록 하여 객관적이고 공정한 평가가 되도록 규정하고 있다. 평가가 끝나면 주무관청이 평가보고서를 작성하고 이를 토대로 위원회에 심의를 요구한다.

(2) 사업계획서 평가

① 평가항목 및 구성요소

민자유치 기본계획에 일반적으로 제시하고 있는 평가항목 및 구성요소는 다음과 같다.

- 사업시행자의 구성 : 사업시행자의 구성 형태, 사업신청자와 사업시행자와의 관계 등
- 사업계획의 타당성 : 사업비의 규모, 건설기간, 건설입지, 시설의 내용 등
- 자금조달계획 : 자체 자금 조달능력, 차입금 조달능력 등
- 사업의 경제성 : 사용료, 사용량, 무상 사용기간, 할인율, 부대사업의 규모 등
- 용지확보계획 : 용지의 확보 정도 및 확보 계획의 타당성
- 공사시 적용기술 : 최저 요구기술 수준의 충족도 및 최신 공법의 적용여부 등
- 시설의 관리 능력 : 시설의 유지·보수계획의 적정성, 관리 운영계획의 적정성 등
- 사회적 편익에 대한 기여도 : 시설 이용자 등에 대한 편익제공 정도
- 기타 주무관청이 필요하다고 인정하는 사항

평가시 주무관청은 필요에 따라 사업의 특성을 감안하여 일부 평가항목을 가감 조정할 수 있으며, 평가항목에 가중치를 부여하여 평가할 수 있다. 또한 민간이 제안한 사업이 채택된 경우는 10%를 가점을 부여 할 수 있고 시설사업 기본계획의 내용 변경 제안이 채택되면 5%의 가점도 가능하다.

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

② 평가의 주요 방향

사업계획서는 민자유치촉진법령, 민자유치 기본계획, 시설사업 기본계획 및 주무관청의 평가위원회가 의결한 평가기준(안)에 의거 평가한다. 평가시 민간사업 신청자(우선 협상 대상자)와의 협상 때 예상될 수 있는 쟁점사항 등을 추출하여 향후 실무협상에 대비하도록 평가단으로 하여금 평가와 함께 협상 대안을 검토하게 하고 있다. 각 사업마다 평가목적에 상응하는 평가방향이 설정되어야 하며, 이에 따라 평가의 중점사항이 달라진다.

③ 평가의 기준

평가항목의 각 세부요소별 평가는 수, 우, 미, 양, 가 5단계로 하고 출자자에 대한 평가는 지분율에 따라 배점한 후 가중 평균한다.¹⁴⁾ 평가에 따른 기간 계산은 다른 규정이 없는 한 시설 기본계획 고시일 현재로 한다.

2) 문제점 및 개선방향

(1) 평가단의 구성

평가단의 구성이 공정하고 객관적인 평가를 위해 매우 중요하다. 그러나 현재의 민자유치 추진 절차에서는 평가단의 구성을 의무화하지도 않았고 평가단의 구성, 운영 등 핵심적인 사항을 모두 주무관청에 일임한 상태이다. 자율권을 주는 것은 좋지만 현재와 같이 평가단의 평가가 아무런 책임이나 의무가 없는 상황에서는 민자유치사업의 선정에 큰 보탬이 되지 못하며 요식적 절차가 될 가능성이 높다. 아직까지 평가단의 평가가 민자유치사업에 크게 기여했다는 사례도 볼 수 없다.

따라서 평가단을 진정한 스크린 기구로 내실화 하는 것이 필요하다. 평가단의 선정에 최소한 기본 자격기준과 직능별 배정률은 있어야 하며 평가단의 평가를 문서화해 향후 민자유치사업에 기록으로 남겨야 하며 여기에서도 분명한

14) 구체적인 평가표 예시는 부록을 참고할 것.

제 3 장 민자유치의 유형과 추진 절차

오류의 발생시 평가단에 그 책임을 지우는 제도적 장치가 있어야 한다. 또한 평가는 매우 전문적인 지식을 요구하는 경우가 많기 때문에 평가단에 대한 적절한 대우와 비용 발생시 이를 보전해 주는 방안도 강구되어야 한다.

(2) 평가절차의 운영과 관리

현재 우리나라의 민자유치사업 평가는 사업의 기본계획에서 담도록 하고 있다. 그러나 대부분의 경우 부록 1에서 보듯이 비슷한 항목들에 사업의 특성에 따라 가중치에 약간씩의 차이를 두어 총점이 가장 많은 사업자가 우선 협상사업시행자가 되는 방식을 채택하고 있다. 그러나 기술적으로 이 방식은 여전히 많은 문제가 있다. 우선 항목의 선정에 이견이 있을 수 있고 항목별 가중치는 더욱 많은 논란이 있다. 또한 항목별 기본요건, 즉 최소점을 요구하게 되는데 그 점수의 비율도 논란이 될 수 있다. 이런 논란은 결국 사업별로 통일된 포맷(format)을 만들고 지역적 특수성이 필요한 부분에 대해서는 전문가의 의견과 주민들의 의견을 들어 결정하는 방법 밖에는 없다. 다만 이것이 투명하게 이루어지도록 행정기관이 그 과정의 관리와 평가 전문가의 인선 및 운영에 최대한 공정성을 유지해야 하는 것이다.

그러나 현재는 평가의 기본원칙 정도만 만들어진 상태이고 공무원의 재량권이 너무 커 시비의 여지가 얼마든지 있을 수 있는 상황이다.

5. 협상(또는 공개경쟁입찰) 대상사업시행자 지정

1) 내용

사업시행자의 지정방법은 두 가지 방법중 하나를 택할 수 있다.

- 시설사업 기본계획에서 제시한 자격요건에 부합하는 사업신청자를 대상으로 공개경쟁에 의해 지정하는 방법
- 사전 자격심사를 거친 소수의 사업신청자 중에서 주무관청이 협상의 방

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

식에 의하여 가장 적합한 조건을 제시하는 자를 사업시행자로 지정하는 방법

의 두 가지이다. 따라서 사업계획서 평가 후 '공개경쟁입찰' 또는 '협상'방법 중에서 택일을 한다.

협상방법에 의한 경우에는 평가 결과 최고득점 사업자를 우선 협상 대상자로 지정하여 협상에 임한다. 단수의 사업계획서만 접수되었을 때에도 평가를 거쳐 우선 협상 대상자로 지정할 수 있다. 협상을 객관적이고 공정하게 하기 위하여 관련 전문가로 포함하는 협상단을 구성하여 협상할 수 있다.

주무관청이 제시하는 기본요구 조건을 우선 협상 대상자가 충족시키지 못하는 것으로 판단되거나, 고의로 협상을 지연시키는 등 협상을 계속하는 것이 바람직하지 않다고 판단되는 경우 차순위 사업신청자를 우선 협상 대상으로 선정할 수 있다. 다만 차순위 사업신청자가 1순위 우선 협상 대상자와 비교하여 평가 결과에 현격한 차이가 있어 협상을 하는 것이 바람직하지 않다고 판단될 때는 꼭 2순위 사업수행자와 협상할 필요는 없도록 재량권이 부여되어 있다.

협상 결과 사업시행자 지정이 불가능하다고 판단되는 경우에는 우선 협상 대상자 지정을 철회하고 민간유치 시설사업 기본계획을 재고시 할 수도 있다. 협상은 상호 동등한 위치에서 객관적이고 공정하게 하여야 하며 할인율, 무상 사용기간, 순공사비, 운영비 등 쟁점사항을 중심으로 협상한다.

공개경쟁입찰 방법은 둘 이상의 사업계획서가 제출되었을 경우 적격 사업신청자를 상대로 입찰에 의하여 사업시행자를 정하는 방법으로서 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등 회계 관련 규정을 준용하여 처리한다. 주관 부서에서는 협상결과를 위원회에 부의하여 심의한 후 사업시행자를 지정한다.

2) 문제점 및 개선방향

협상 대상사업자의 지정에 있어서도 앞의 평가와 마찬가지로 주무관청의 재

제 3 장 민자유치의 유형과 추진 절차

량권이 너무 큰 문제가 있다. 우선 공개경쟁입찰로 할 것인지, 아니면 사전 협상으로 할 것인지가 주무관청의 재량이고 관련 전문가로 협상단을 구성할 수 있다라고 되어 있어 이것도 의무조항은 아니며 기본요구를 우선 협상 대상자가 충족시켰는지 아닌지도 주무관청이 판단한다. 1순위 사업수행자와 협상이 잘 되지 않을 때 2순위 사업수행자와 협상을 할지도 주무관청의 재량이다.

따라서 주무관청의 공무원이 판단 능력과 전문지식을 잘 갖추고 공명정대하게 협상을 하면 모를까, 그 중에 하나라도 결격이 된 공무원이 협상을 하면 협상이 제대로 된다는 아무런 보장이 없다. 오늘날 많은 관 주도 사업이 부정과 부실로 이어지고 있는 것과 같은 현상이 민자유치사업에도 얼마든지 발생할 소지가 이런 재량권의 과다와 무관하지 않다고 본다.

그러므로 각 협상 단계에서 주무관청이 선택을 할 때 그 기준이 되는 사항만이라도 각 사업별로 좀더 구체화하는 것이 필요할 것이다. 예를 들어 1순위 협상자를 포기하고 2순위 협상자와 협상을 해야 할 때 그 선택을 하게 하는 좀더 구체적인 요건을 명문화하는 것이 필요하다. 또한 사업의 규모나 공공에 미치는 영향 등에 일정한 기준을 마련해 그 이상의 대규모 중요 사업에 대해서는 별도의 객관적 협상단을 의무적으로 운영하게 하는 것이 필요하다.

그렇게 해도 역시 공무원이 주도적인 역할을 할 수밖에 없는데 각 협상 단계에서의 과정을 상세히 문서화해 가능한 한 투명성을 높이는 것이 중요하다.

6. 협약체결

1) 내용

협상이 완결되면 공공기관과 사업시행자간에 실시협약이 체결되고 이것이 사업에 관한 기본계약으로 관련 약정, 서류들을 조정, 총괄하는 주된 법률서류가 된다. 실시협약은 상호간의 일반적 권리, 의무와 당사자의 조치내용을 규정하게 된다. 사업시행자는 사업시행자 지정을 통보 받은 후 10일 이내에 사업

충청남도 민자유치 추진을 위한 과제와 정책방향

추진에 관한 협약체결을 하되 특별한 사유가 인정될 경우에는 1회에 한하여 연장할 수 있다.

만약 정당한 이유없이 협약체결이 늦어지면 사업시행자 지정을 주무관청에서 취소할 수 있고 사업시행자 지정을 취소한 때에는 다른 사업신청자와 협상하거나 공개경쟁입찰을 실시하거나 다시 시설사업 기본계획을 고시할 수 있다.

협약체결을 할 때에는 협약체결일 이전까지 연대보증서 또는 총민간사업비의 10% 이상(국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제50조에 의거 적정한 율로 정할 수 있음.)에 해당하는 보증금(현금, 이행보증보험 증권, 금융기관 지급보증서 등)을 사업시행자가 납부하도록 하고 있다.

협약을 체결할 때는 그 내용에 다음 사항이 포함되도록 하고 있다.

- 사업의 규모 등 사업의 개요
- 사업비에 관한 사항(조정, 정산 등 포함)
- 무상 사용기간 및 시설물의 소유권에 관한 사항
- 사업실시 절차에 관한 사항
- 공사기간, 사업이행보증, 이행지체, 보험가입, 공사책임감리 등 공사 관련 사항
- 관리운영에 관한 사항
- 사용료 및 그 조정에 관한 사항
- 재정지원, 책임부담, 사업시행자의 의무·권한에 관한 사항
- 협약의 해지(해제, 종료), 분쟁의 해결에 관한 사항
- 협약의 효력발생 시기
- 기타 시설사업 기본계획 고시문 및 민자유치촉진법에서 규정하고 있는 주요 사항

법적인 하자를 예방하기 위하여 협약서(안)에 대한 변호사, 회계사 등 전문

제 3 장 민자유치의 유형과 추진 절차

가의 자문을 받아 협약서를 작성한다.

2) 문제점 및 개선방향

보증금으로 총민간사업비의 10%를 협약체결전에 납부하게 규정하고 있는데 협약의 이행을 가제하기 위해서 필요한 사항이다. 하지만 협약을 체결하고도 불가항력적인 사태나 예상치 못한 사항으로 공사를 진척시키지 못하는 경우도 많다. 천재지변, 정부정책의 번복, 예상치 못한 민원의 발생, 매장 문화재의 출토 등이 있을 수 있는데 이런 경우에 초기에 10%라는 큰 투자에 대한 기회비용을 아무 잘못도 없는 사업시행자의 떠맡는 것은 불공정하다. 그리고 이런 불확실성과 이에 따른 리스크의 일방적 전가는 현재 우리의 민자유치사업이 부진한 중요 원인이 되고 있다.

7. 실시계획의 승인과 고시

1) 내용

민축법으로 실시계획을 승인·고시하면 당해 민자유치사업과 관련한 관계 법률이 정하는 바에 따라 다른 법규에 의한 인·허가를 받은 것으로 보기 때문에(부대사업 포함), 다른 법률에 의한 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다. 사업시행자로 지정된 자가 지정된 날로부터 1년 이내에 실시계획 승인 신청서를 제출토록 하고 있는데 불가피하다고 인정하는 경우에는 1회에 한하여 1년 범위내에서 이를 연장할 수 있다.

실시계획 승인은 사업시행자가 실시계획 승인 신청서를 제출한 날부터 6개월 이내에 승인 여부를 사업시행자에게 서면 통보하여야 한다. 실시계획을 승인한 때에는 다음 사항을 도보(道報)에 즉시 고시하여야 하며 실시계획을 변

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

경, 승인할 때에도 같다.

- 사업시행 위치 및 면적
- 사업의 종류 및 명칭
- 사업시행자의 성명 및 주소
- 사업의 착수 및 준공예정 연월일
- 수용 또는 사용할 토지·건물의 세부조직(소유권 제외)
- 부대사업의 실시계획 등 기타 사항

만약 법률로 정하는 실시계획 승인 신청 기한 및 승인 기한은 단축할 수 있는데 이럴 경우 시설사업 기본계획에 사전에 명시하여야 한다.

제1종 시설의 사업시행자가 부대사업을 시행하고자 하는 경우에는 당해 시설의 실시계획에 부대사업에 관한 사항을 포함하여야 한다. 민자유치촉진법 2조 11호에 의하여 의제되는 법규는 도로법 등 앞에서 언급한 36개 법률이다. 여기서 유의할 것은 “도시계획법”은 의제 규정이 없으므로 도시계획법에 의하여 실시계획 인가(認可)가 필요한 경우에는 인가를 별도로 받아야 한다.

만약 개별법으로 사업을 추진하면 민축법 제21조의 실시계획 승인 대신 각 개별법에 의한 인·허가(또는 승인)을 받아 시행해야 한다.

2) 문제점 및 개선방향

실시 계획의 승인과 고시 사항에 부대사업과 관련한 사항이 있다. 부대사업은 민자를 유인하는 중요 인센티브로 인식되고 있는데 경우에 따라서는 부대사업이 민자유치사업자에게 부담이 되는 사태가 발생할 수 있다.

부대사업은 보통 사업의 시행자가 제안을 하므로 사후 정산이 적용되지 않는다. 그러므로 부대사업의 수익을 얼마나 정확하게 예측하느냐가 매우 중요하다. 경우에 따라서는 전체 경기의 흐름과 역행되어 부대사업이 애물단지가 되는 경우도 있다. 따라서 부대사업의 경우도 지금과 같이 사후 정산만 적용

제 3 장 민자유치의 유형과 추진 절차

하지 말고 포괄적인 타결이 될 수도 있게 유연성을 부여하는 것이 좀더 매력적인 인센티브가 되게 하는 방법이다.

8. 공사시행 및 감독

1) 내용

주무부서에서는 부실시공 방지 및 공사의 원활한 시행을 위하여 공사시행과 관련된 민자유치촉진법 및 회계법령이 정하는 바에 따라 업무를 감독하고 필요한 명령을 할 수 있다. 또한 건설기술법이 정하는 범위 이상의 사업일 때에는 사업시행자와 관련이 없는 감리업체를 지정하여 사업시행자와 계약토록 하고 책임감리를 실시하도록 되어 있다.

2) 문제점 및 개선방향

이 부분도 청렴하고 책임감 있는 공무원과 시공업체의 성실성이 성공의 관건이다. 그러나 이제까지의 현실은 공무원이나 감리회사 및 시공사의 부정 등으로 부실공사가 많았던 것이 사실이다. 따라서 이런 문제는 감사기관의 철저한 감사가 필수적이지만, 다른 한편에서는 민간업체가 성실하게 공사를 할 수 있는 이윤의 보장, 공기의 보장, 도급제도의 개선과 같은 포괄적인 제도의 개선이 꾸준히 시행되어야 한다.

9. 준공 확인 및 시설운영 개시

1) 내용

(1) 준공 확인

사업이 완공되면 공사준공 보고서를 받아 제반사항에 이상이 없으면 준공필증을 교부하는데 사업이 완공되기 3개월 전에 미리 예비 준공검사를 먼저 실시하여 사전에 준공처리에 대비하여야 한다.

사업시행자가 투자한 총민간사업비에 대하여는 준공확인 전에 정산하고 이를 기초로 무상 사용기간, 최초 사용료, 운영 개시일 등 기타 필요한 사항을 결정하여야 한다. 사업시행자가 공사기간내에 공사를 완공하지 못할 때에는 협약에서 정하는 기준에 따라 지체상금을 납부하여야 하며, 지체상금을 납부하기 전에는 준공 확인필증을 교부하지 못한다. 사업시행자는 준공 확인을 받기 전에 준공전 사용의 허가를 받은 경우를 제외하고는 당해 시설물을 사용할 수 없다. 준공 확인필증을 교부하는 즉시 협약에서 정한 바에 따라 기부채납 및 소유권 이전등기 등 필요한 조치를 강구된다. 사업시행자는 사업완공 후 별지서식에 의해 공사준공보고서를 제출해야 하고 이때 필요한 경우에는 감리 전문회사의 감리보고서도 첨부한다.

(2) 시설운영 개시

사업시행자가 시설의 기능이 유지되도록 유지보수와 선량한 관리의무를 다하여 공익목적에 맞도록 시설을 관리토록 하는 것이 중요한데 이를 위해 사업시행자가 사업 운영개시일 3개월 전까지 유지보수 및 관리계획서를 수립, 제출하도록 하고 있고 주무관청은 이를 검토 후 승인하도록 되어 있다.

특히 주요시설물은 시설물의 안전관리에 관한 특별법 등에 의거 안전관리를 위하여 정밀안전진단을 시행하거나 긴급 유지보수를 실시하게 할 수 있다. 사업시행자가 유지보수 및 관리를 제3자에게 대행시키고자 하는 경우에는 사전

제 3 장 민자유치의 유형과 추진 절차

에 승인을 받아 대행 관리하게 할 수 있다.

운영기간중에 다음의 경우에는 위원회의 심의를 거쳐 무상 사용기간 또는 사용료를 조정할 수 있으나, 이 내용은 반드시 시설사업 기본계획에 사전 고시되어야 한다.

다음의 경우란,

- 이자율에 현격한 격차가 발생하여 조정이 불가피한 경우
- 매 연도말을 기준으로 하여 당해 연도의 수입이 예상수입과 비교하여 $\pm 20\%$ 의 차이가 발생하여 조정이 필요한 경우(다만, 사업시행자가 제시한 수입에 의하여 무상사용 기간이나 사용료를 정한 경우에는 예외로 한다.)

등이다. 위와 같이 조정할 경우에는 20% 미만 또는 초과분에 대하여만 조정을 할 수 있다. 사업시행자는 조정사유가 발생한 날로부터 30일 이내에 관계 증빙서류를 첨부하여 조정요구를 할 수 있고 이를 검토하여 조정여부를 결정한다.

사업시행자의 사용료 신고는 별지서식에 의거 관계서류를 첨부하여 사용료 징수개시 20일전까지 주무관청에 제출하여야 한다. 사용기간의 만료일이 다가오면 만료일 6개월 전에 사업시행자와 합동으로 점검을 실시한 후 관리운영권의 인계인수에 관한 사항을 협의하여야 한다.

2) 문제점 및 개선방향

(1) 수입 손실의 보전

시설을 운영해 본 결과 예상 수입보다 20% 이상 결손이 나는 경우에만 조정이 가능하게 되어 있는데 이는 너무 경직된 기준으로 보인다. 사업의 종류나 규모에 따라서는 10% 손실도 치명적인 규모의 손실이 되는 경우도 많아 일률적으로 20%를 고집하지 말고 이 비율을 협상 과정에서 정하도록 하는 것이 좋을 것이다.

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

또한 수입의 손실이 중앙정부나 지방정부의 잘못으로 발생한 경우, 그 보상 방안이 마련되어야 한다. 예를 들어 수도권 신공항 고속도로와 같이 공항이라는 국가사업과 연계된 민자사업을 할 때 공항이 정부의 잘못으로 공사가 늦어지고 따라서 개항이 연기될 경우 아무리 고속도로를 계약과 같이 준공을 사업자가 한다 하더라도 손실은 불가피한 것이다. 이런 사항에 대한 손실보전책도 있어야 한다. 그 외에도 정부의 경제전망이나 투자계획 등에 기반을 둔 사업의 경우 이런 정부정책의 오류는 그 사업의 수입에 영향을 줄 것이고 이에 대한 수입보전도 필요하다고 본다. 전적으로 공공에서 손실을 부담하는 것은 불가능하고 또 불필요할 것이지만 지금과 같이 정부의 정책예측에 의존한 사업임에도 불구하고 그 오류에 따른 모든 부담을 민간사업자가 부담하는 것은 민자유치사업의 활성화에 도움이 되지 않을 것이다.

(2) 하자(瑕疵) 이견(異見)의 조정

준공검사시나 사용기간 만료 후 관리운영권의 인계시 협약에 따른 시설물 점검을 하게 되는데 여기서 하자에 대한 이견이 발생할 수 있다. 준공의 경우 제반사항에 이상이 없어야 하고, 기부채납이나 소유권 이전시 시설의 기능이 유지되도록 유지 보수하고 선량한 관리의무를 다하도록 해야 한다는 추상적인 규정만 있어서 이에 대한 좀더 분명한 가이드라인이 필요하다. 적어도 평가위원회가 있어야 한다든지 그리고 그 위원은 어떤 비율로 구성한다든지 하는 정도의 가이드라인은 필요할 것이다.

(3) 기부채납 시설에 대한 부가세 부담

현행 부가가치세법은 민자유치사업 시설도 기부채납시에 총투자비의 10%를 부가가치세로 부과하고 있다. 일반적으로 기부채납되는 시설은 규모가 커서 10%를 절대액으로는 크고 민간사업자에게도 많은 부담이 된다. 이는 당연히 민자유치가 활성화 되지 못하는 큰 이유가 되는 것이다. 민자유치로 만들어진 사업의 공공성을 감안하여 부가세를 면제하거나 차등적으로 부과하는 방안이

제 3 장 민자유치의 유형과 추진 절차

모색되어야 한다고 본다.

(4) 무상 사용기간 중의 법인세 등의 부담

민자유치로 건설된 사업의 경우 무상으로 사용하는 기간중 부과되는 법인세·주민세·농특세 등의 세율은 운영 순수입의 34%나 된다. 이런 세부담은 현재의 민자유치 제도 및 환경에서 민자 참여자에 큰 부담이 되는 것이 사실이다. 공공부분의 각종 사업이 세의 면세나 감면을 받고 있는 상황에서 공공성을 띠고 있는 민자유치사업에 대해 34%나 과중한 세율을 적용하는 것은 공평성에도 어긋난다고 본다. 공공성의 정도에 따라 차등적으로 세율을 적용하는 장치의 개발이 필요하다고 본다.

제 4 장 향후 민자유치 활성화 방안

제 1 절 경쟁의 강화

1. 효율적인 투자유도를 통한 경쟁의 촉진

국민경제적 입장에서 보면 민자의 유치가 긍정적인 효과를 내려면 경쟁적 요소의 존재가 필수적인 항목이 된다. 만약 경쟁이 없다면 사업자에게 과대한 특혜가 있을 가능성은 높아지며 이것은 사업의 성격에 따라 다르지만 높은 사용료나 통행료 또는 낮은 서비스 등으로 국민들에게 그 부담이 돌아갈 것이다. 경우에 따라서는 차라리 공공부문에서 시간이 걸리더라도 민자의 유치없이 사업을 전담하는 것이 더 나을 수도 있는 것이다.

이처럼 민자유치가 당초 효과를 얻기 위해서는 경쟁유발이 핵심사항인데 현재는 대부분의 민자유치사업이 단일 사업자의 신청으로 결정되는 경우가 많다. 이는 물론 민자유치사업에 대한 각종 규제는 심하고 인센티브는 적으며 불확실성에 따른 리스크의 부담이 되지 못해 민자유치사업이 민간사업자에게 매력적인 사업이 되지 못해 발생하는 문제이기도 하다. 다른 한편으로는 규모 등이 너무 크게 구분되어 컨소시엄 형태 등으로 밖에 참여할 수 없기 때문이기도 하다. 따라서 규제를 줄이고 인센티브를 강화하며 리스크를 공공부문에서 부담하는 등 민자의 유인 토양을 높이면서 규모도 소규모화해 여러 민간업체가 참여할 수 있는 제도적 틀을 마련하는 것이 필요하고 이를 통한 경쟁의 확산이 도모되어야 한다.

즉 공공부문의 과도한 규제로 국민경제적 이익을 보호하려 하지 말고 민간사업자의 참여를 유인하게 하면서 민간사업자간에 창의적인 경쟁이 이루어지도록 하는 것이 좀더 국민경제적 이익을 보호하는 좀더 효과적인 방법이 될 것이다.

2. 대상시설 제한 폐지 및 사업추진 방식의 다양화

현재 민자유치추진법이 허용하고 있는 민자유치 대상사업의 수는 모두 31개이다. 이중 1종 사업은 BTO 방식으로 2종사업은 BOO 방식으로만 추진되어야 한다. 이것은 공공성에 대한 배려로 공공성이 좀더 강한 사업에는 운영과 소유에 좀더 제한을 두고자 했던 것으로 판단된다. 그러나 현재의 민자유치가 그 존재의 위기에 와 있고 공공에서 가용할 수 있는 재원이 극히 제한된 현실을 감안할 때 공공성은 다른 간접적인 방법으로 보완하고 운영방식은 현재보다 좀더 유연화 할 필요가 있다고 본다.

즉 허용하는 사업의 수를 좀더 늘리고 건설 후의 운영방식도 BTO와 BOO만을 고집할 것이 아니라 좀더 다양한 방법을 허용해서 사업의 특성에 따라 좀더 융통성 있는 적용이 가능하도록 해야 할 것으로 보인다. 민자가 들어와 우리 사회 전체에 이익을 얼마나 줄 수 있는가 라는 것이 관심의 초점이 되어야 하며 들어오지도 않는 민자사업에 그 종류나 운영방식을 경직적으로 유지하는 것은 불필요한 규제로 보인다.

3. 민간의 책임 강화를 통한 인센티브 제공

그 동안은 부실공사에 대한 우려, 특혜시비를 줄이려는 의도 등으로 지나치게 민간사업자에게 정부나 지방자치단체가 간섭하는 경향이 있었다. 공사비의 정산, 각종 비용 조정의 경직성(협약서 내에서만 조정 등), 부대사업에 대한 엄격한 규제 등이 그것이다. 그러나 이런 규제가 결코 부실공사나 특혜시비를 불식시키지도 못하면서 민간의 책임있는 공사에 방해만 하는 경향이 있었다.

제3의 민간전문가 집단과 외국의 공인된 기관이 참여해 객관적이고 투명한 절차검증만 된다면 좀더 민간사업자의 재량권을 넓혀 주는 것이 효과적일 것이다. 정부는 총량적인 관점에서 그 사업이 요구하는 최소한의 요구사항(시설의 규모, 서비스 수준 등)만을 규제하고 세부적인 것은 인센티브로 활용하는

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

것이다. 공사비 관리, 공기 단축, 부대사업의 개발 등에 좀더 재량권을 민간업자에게 줌으로써 그들의 참여성을 발휘하게 하고 동기를 부여해야 한다. 공무원의 지나친 간섭이 오히려 부패나 부실, 비효율적 간섭이 되지는 않았는지 검토해야 한다.

제 2 절 리스크의 분담

민자를 유치하는 사업의 경우 순수 민간사업에 비해 투자비의 회수기간이 길고, 이것은 민자유치사업이 그만큼 각종 리스크에 더 많이 노출되어 있다는 의미가 된다. 현재는 이런 리스크에 대한 분담기능이 미흡한 실정이다. 이런 리스크 중에서 사업자가 책임질 부분(예를 들어 공기의 지연)과 공공부문에서 맡아주어야 할 부분(보상, 연계사업의 차질없는 수행 등), 공동으로 부담할 부분(천재지변, 국제변수 등) 등에 대한 적절한 분담이 민자유치의 활성화를 위해서는 꼭 필요하다.

1. 정부제시 각종 예상지표의 오류에 따른 손실 분담

기본적으로 정부에서 제시한 미래에 대한 각종 경제지표들이 달성되지 않은 경우 투자에 참여한 기업들의 입장에서는 사업의 수익성에 심각한 영향을 줄 수도 있으나 이러한 문제에 대한 보완 규정은 미비하며 이러한 규정은 마련되어 있어야 할 것이다.

20년, 30년을 요하는 민자사업의 경우 정부가 제시하는 각종 경제지표들에 따라 민자사업의 실시 여부 및 규모, 위치 등이 큰 영향을 받게 되는데 정부가 이것들에 대해 명백히 약속을 어긴 경우 그 피해를 민간사업자가 전부 부담하는 것은 불공평하며 어느 정도선에서 양자가 그 리스크에 대한 손실 부담을 배분할 것인가가 사업에 따라 사전에 정립되어야 한다. 이는 민간사업자의

제 4 장 향후 민자유치 활성화 방안

참여도 늘릴 수 있지만 정부정책의 일관성 유지에도 기여할 것으로 보인다.

2. 민자유치와 공공투자의 연계성 강화

민자유치사업, 특히 지방자치단체가 시행하는 상대적으로 소규모이고 좀더 민간기업의 활동과 가까운 사업의 경우 그 사업성이 공공에서 주도하는 도로, 철도, 항만, 교량, 통신, 산업단지 및 신도시 개발 등과 매우 밀접한 관계를 갖고 있다. 따라서 공공의 투자와 민자사업을 체계적으로 연계해 사업의 규모, 사업의 시행시기, 운영권 허가 기간 등에 대한 협상에 반영해야 한다. 지금도 물론 이런 요인들이 사업성 평가에 반영은 되고 있지만 그 반영이 면밀하지 못한 점이 있고 특히 처음에 예상한 공공투자가 취소 또는 연기되어도 그 리스크를 적절히 민자유치사업에 반영해 주지 못해 민자유치에 큰 장애로 부각되고 있는 것이다.

따라서 좀더 체계적으로 공공투자와 민자유치사업의 연계성을 강화해 처음부터 치밀한 연계성 검토를 하고 민자유치사업의 중간에 변화된 공공투자가 있으면 이를 적절히 사업성 재평가에 반영하는 시스템을 처음의 협약단계부터 내재화하는 것이 검토될 필요가 있다고 본다.

민자유치에 공공투자 항목을 내재화하는 것은 제3섹터와 같이 공식적인 별도 법인으로 운영하는 방법보다 유리하다. 현재 거의 대부분의 제3섹터 기업이 경영상 문제를 일으키고 있는 전례를 볼 때 경영에 관이 전혀 간섭하지 않으면서 초기 투자의 부담을 크게 덜어주며 향후 민자유치 기업의 잘못이 아닌 근본적인 사업성 리스크를 분담해 준다는 점에서 공식적인 제3섹터보다 민자유치의 한 협약으로 운영하는 것이 더 유용해 보인다.

3. 환율변동 및 국제금리에 대한 리스크 분담

현재 외자를 도입해 사업에 착수하는 경우 가장 큰 리스크 요인이 환율이

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

다. 특히 20~30년에 달하는 장기 사업의 경우 환율은 매우 큰 리스크를 발생시킨다. 실제로 아무리 전문가라 해도 그런 장기간의 환율을 예측하는 것은 불가능하기 때문에 환율의 문제는 투명성을 아무리 높여도 해결될 일이 아니다. 따라서 정부가 일정 환율폭을 정하고 그 이상의 변화로 수익성에 변화가 올 경우 이에 대한 안전판 역할을 해 주어야 한다. 환율로 인하여 손해가 날 경우 이를 재정에서 보조해 주어 장기 사업의 안정성에 무게를 실어주어야 한다. 물론 환율로 인해 이익이 발생하면 적절히 회수하는 장치도 공익성을 위해 필요하다. 다만 그 변화의 폭은 일률적으로 정하지 말고 큰 범위만 주고 민자에서 차지하는 외자의 비율 등을 감안해 사업자 선정에서 협상하도록 하는 것이 좋다.

국제금리에 대한 안정장치도 외자를 유치하는 경우 필요하다. 리보(LIBO) + 스프레드(Spread)로 구성되는 차입금리를 사업의 수익성과 연계(Indexing)해 사업의 공공성과 수익성의 조화를 도모하는 장치가 장기적인 민자유치사업의 성공을 위해 필요한 리스크 분담책이 될 것이다.

4. 콜 옵션(Call Option)의 도입

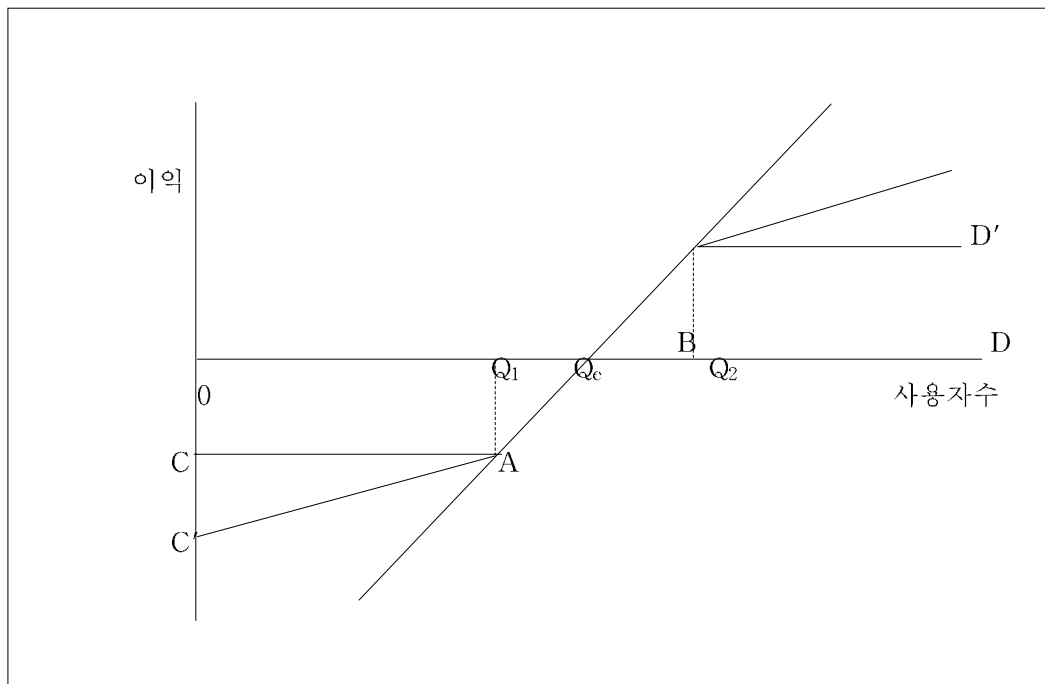
옵션은 원래 위험한 자산을 거래할 때 일정한 프리미엄(Premium)을 매수자가 매도자에게 지불하고 예상되지 않은 위험에 대한 전가를 하는 금융기법이다. 기초 자산의 가격이 커질수록 매수자는 이익을 얻을 수 있지만 기초 자산의 가격이 떨어질 때는 매도자에게 지불하는 프리미엄만큼만 손해를 보면 된다.

민자유치사업도 위험한 자산의 일종이다. 예를 들어 사용자수로부터 요금을 받아 투자비를 회수하는 민자유치사업의 경우 사용자수가 당초 예상보다 적으면 투자원금도 회수하기가 어렵지만 사용자수가 많으면 상당한 투자이익을 올릴 수 있는 것이다. 문제는 이런 이익환수 기간이 길다보니 정확한 예측을 하기가 어렵고 따라서 투자에 나서기가 어려운 것이다.

제 4 장 향후 민자유치 활성화 방안

이 경우 기초 자산 가격을 사용자수로 하고 매수자는 민자사업 참여자, 매도자는 정부나 자치단체 또는 공공기금이 되는 콜 옵션을 도입할 수 있다. <그림 4-1>이 이 옵션을 설명하고 있다. <그림 4-1>과 같이 예측치 Q_e 보다 사용자수가 적으면 민자사업 참여자는 최대 Q_1A 만큼만 손실을 부담하면 된다. 일종의 콜 옵션 프리미엄인 것이다. 나머지 손실은 이 옵션의 매도자인 공공부문에서 부담하는 것이다. 만약 사용자수가 예상보다 많으면 민간사업 참여자는 이익을 실현하는데 최대폭은 Q_2B 가 된다. 공공부문에서 프리미엄 이상의 손실을 부담하는 대가로 Q_2B 이상의 이익은 환수한다.

[그림 4-1] 콜 옵션



이렇게 하면 민간사업자가 계속 운영에 최선을 다할 인센티브를 주면서도 적절한 수준에서 위험의 상당부분을 공공부문에서 부담해 주어 장기간을 요하는 민자유치사업의 참여를 높일 수 있을 것이다. 좀더 인센티브를 강화한다면

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

AC선을 AC'으로 하고 BD선을 BD'으로 할 수도 있다. 즉 손실이 발생할 때는 좀더 민간사업자에 부담을 전가하고 이익이 발생할 때는 환수액을 줄여 좀더 많은 이익이 민간사업자에게 돌아가게 하는 것이다.

이런 콜 옵션은 회계의 투명성만 잘 유지되고 사업의 성격과 기간에 따라 여러 형태로 절충되어 위험을 분담하면서도 사업의 인센티브를 살려가는 형태로 적절히 운영될 수 있다고 본다.

제 3 절 금융지원의 확대

민자유치에 참여하는 민간사업자도 투자비의 전액을 모두 자기 자본으로 충당하는 경우는 거의 없다. 따라서 원활한 금융분야의 지원은 민자유치사업의 활성화에 매우 큰 변수가 된다.

1. 외자도입상의 문제

현행 민자유치촉진법상 외국의 차관은 외자도입법이 정하는 바에 따라 도입하게 되어있다.(동법 46조). 정부의 재원이 절대적으로 부족하고 민간기업도 IMF 체제로 막대한 재원이 소요되는 시설투자에 대규모 자금을 동원할 수 없는 상황에서 외국차관이 매우 필요한 상황이지만 현행 외자도입법은 민간기업이 상업차관을 도입할 경우 시설재에 한하고 있으며 그 항목과 금액이 매우 제한적이라 실제로 상업차관을 도입하기에는 불가능에 가깝다.

2. 은행법상의 문제

대부분의 민자유치사업은 순수 민간사업에 비해 투자수익의 발생이나 상환에 장기간의 시간이 필요하다. 또한 민자유치사업에 참여하는 대부분의 기업

제 4 장 향후 민자유치 활성화 방안

이 타인의 자본을 빌려 사업을 수행한다는 점을 고려할 때 현재의 은행대출은 한계가 많다. 현재 은행대출은 일반 시중은행이 1~3년, 산업은행과 같은 국책은행은 최장 10년을 대출시한으로 하고 있어 통상적인 민자유치사업에 국내은행의 대출자금을 이용하기는 용이하지 않다. 부분적으로 대출기간을 연기해주는 규정이 있기는 하지만 금융통화위원회의 심사를 받아야 하는 등 절차가 복잡해 실제로 이용하기에는 어려움이 많다.

3. 자기자본비율

현재 우리나라의 민자유치사업의 경우 사업시행자는 총민간투자비 중 25% 이상을 자기자본으로 투자하도록 요구하고 있다. 그러나 이 비율은 재무건전성 지표인 자기자본지도비율 20%보다도 5%가 높은 비율이다. 만약 사업의 규모가 큰 경우 초기 단계에서의 5% 차이도 사업시행자에게는 상당한 부담이 된다. 다른 분야에서 리스크의 분담 등이 좀더 보장된다면 자기자본비율을 좀 낮추더라도 사업추진의 안정성은 보완될 수 있을 것이다.

4. 재원조달 여건 개선

민자유치사업에 참여하는 사업자의 애로 중에 하나가 재원조달의 어려움이다. 현재는 투입되는 자본금의 100%를 선투입하도록 강제하고 있고 대출금의 위험가중치도 100%를 적용하고 있다.

이를 완화하기 위해서는 투입하는 자본금의 비율을 50% 정도로 낮추어 주고 정부나 지방자치단체에 귀속되는 시설에 대해서는 위험가중치를 50% 내외로 줄이는 것이 필요할 것으로 보인다. 특히 이런 대규모, 장기 투자시설의 경우 초기 투자로 인한 사업성 부담이 매우 큰 것이 특징이기 때문에 운영초기에 금융지원이 절실한 것이다.

5. 프로젝트 파이낸싱(Project Financing)의 이용¹⁵⁾

그 동안 우리나라의 경우 대부분의 민간사업은 사업주의 담보나 신용에 근거하여 대출이 이루어지는 전통적인 기업금융방식에 의존해 왔다. 따라서 사업주의 담보나 신용이 없으면 정상적인 대출이 불가능했고 특히 민자유치사업의 경우는 장기간이 소요되고 초기에 많은 투자가 필요해 자금대출을 받기가 매우 어려웠으며 이것이 민자유치의 한 주요 장애가 되어왔다.

프로젝트 파이낸싱은 매우 복잡한 금융전문성, 일정 규모 이상의 사업규모 등으로 중앙정부에서 먼저 이용할 가능성이 크지만 앞으로 자치단체 중심의 국제화가 좀더 진전되고 외자유치에 대한 자율성이 좀더 성숙한다면 지방자치단체도 사업에 따라 프로젝트 파이낸싱의 활용도 고려되어야 한다.

프로젝트 파이낸싱은 프로젝트가 실패한다 해도 채권자는 모든 채권의 상환을 그 프로젝트의 자체 자산과 현금흐름 내에서만 청구할 수 있는 비소구금융(非訴求金融 : Non-recourse Financing), 사업주의 다른 사업 등과는 별개인 독립법인에 의해 프로젝트가 진행되는 부외금융(簿外金融 : Off-balance Sheet Financing) 등의 장점이 있는 반면, 위험배분, 보험, 조세처리, 협정 등에 매우 긴 협상과 시간이 필요하고 고도의 전문가 지원이 필요하고 이에 따른 높은 금융비용이 수반되는 약점이 있다.

그 동안 지방자치단체를 포함한 우리나라의 민자유치사업들이 부실한 기술적·경제적 타당성 검토, 위험배분의 적정성 결여, 금융조달의 어려움 등으로 추진에 문제가 많았던 점을 고려하면 고도화된 타당성 검토를 기반으로 하고 이에 다른 위험배분이 적절히 이루어지며 풍부한 자금의 조달이 가능한 프로젝트 파이낸싱은 많은 분야에서 우리의 민자유치사업을 활성화하고 그 수준을 한 단계 높일 수 있는 잠재력이 있다고 본다.

15) 프로젝트 파이낸싱에 관한 좀더 자세한 사항은 박동규(1998), 박원석(1998)를 참고할 수 있다. 부록에 박동규(1998)에서 정리하여 프로젝트 파이낸싱의 개관에 관한 사항을 첨부했다.

6. 민자유치 지원기금의 설치

장기적인 사업의 성공을 위해서는 안정된 자금의 공급이 필수적이다. 그러나 민자가 장기적인 사업에 원활히 조달되기에는 현재 우리나라의 직간접 금융여건이 매우 열악하다. 담보가 없이는 은행을 통한 대출이 거의 불가능하고 담보가 있어도 투자 회수에 20~30년이 필요하고 예상치에 불과한 현금흐름을 보고 은행이 선뜻 대출을 해주지 않는 실정이다. 주식이나 채권발행을 통한 직접금융도 사업추진체가 신규인 경우 설립 5년이 지나야 주식공모가 가능하다던지, SOC 민자사업자나 산업/장기신용은행만이 12년 이상의 장기채권을 발행할 수 있는 등 제한이 너무 많아 실질적인 활용에는 미흡한 실정이다. 특히 IMF 사태로 당분간은 장기채권을 발행한다 해도 시중에서 소화하기가 거의 불가능한 상태이다.

따라서 민자유치를 전담으로 지원할 기금의 설립이 필요하다. 현재도 중앙정부에서는 산업기반 신용보증기금을 가지고 있지만 이를 획기적으로 확대하거나 순수하게 민간에 의한 상업적 기금을 만드는 것이 필요하다. 그러나 그동안 관 주도의 많은 기금이 전문성의 결여, 조직의 비효율성, 업무추진의 인센티브 결여 등으로 많은 부실을 야기시킨 점을 고려할 때 상업적 민간기금의 설치가 더 효율적일 것으로 판단된다. 이 기금에는 외국인의 참여도 허용해 그들의 자금뿐 아니라 첨단 금융기법, 전문적인 사업타당성 검증을 함께 이용할 수 있도록 하는 것이 타당할 것이다.

이런 기금은 꼭 한 개를 설치할 필요는 없고 민간의 신청이 있고 기본적인 요건을 갖추면 몇 개를 두어 상호 선의의 경쟁이 되도록 하는 것도 좋을 것이다. 몇 개의 지방자치단체가 공동으로 이런 기금을 창설하는 것도 중앙정부와 협의할 필요가 있다고 본다.

제 4 절 세제상의 지원

세제분야에서도 아직 민자유치를 위해 개선할 사항이 많이 있다. 몇가지를 간추려 본다.

1. 기부채납 시설에 대한 부가가치세 부담

현행 부가가치세법은 기부채납 하는 민자유치사업 시설을 면세 대상이나 영세율 적용 대상으로 분류하지 않고 있어 일반시설과 같이 취급해 기부채납시 총투자비의 10%를 부가세로 납부하게 하고 있다. 일반적으로 민자유치로 설립되어 기부채납되는 시설은 규모가 크기 때문에 10%의 세율에 따른 절대 납세금액은 상당한 액수가 된다. 이는 당연히 민자유치사업의 수익성에 부정적인 영향을 주어 민자유치 참여 사업자의 참여동기를 감소시키거나 사용료의 상승, 무상사용기간의 연장, 부대사업의 추가나 규모의 확대 등으로 이어지게 된다. 따라서 국민경제적 입장에서 민자유치사업의 성격에 따라 세 부과로 인한 이득과 면세로 인한 민자유치사업 촉진의 이득을 가능한 한 비교하고 탄력적으로 부과세를 적용해야 할 것으로 보인다.

2. 무상사용기간 중의 법인세 등의 부담

민자유치로 준공된 시설의 관리운영시 부과되는 법인세, 주민세, 농특세 등의 세율은 운영 순수입의 무려 34%에 이르고 있다. 장기간의 리스크에 대한 보장도 필요하지만 관리운영 과정의 투자비 보전 차원의 배려도 중요한 민자유치 정책이 된다는 점을 감안할 때 법인세 등의 면제나 세율의 인하도 사업에 따라 충분히 고려되어야 한다고 본다. 부분적으로 자치단체가 조례로 결정할 수 있도록 탄력 세율을 허용하여 민자유치사업에 대한 재량권을 자치단체

제 4 장 향후 민자유치 활성화 방안

에 넘겨주는 방안도 고려될 수 있을 것이다. 물론 이 경우 국세로 규정된 세율만 자치단체가 경감해 주는 사태가 발생할 수 있으므로 교부세 등과 연계하는 장치가 있어야 자치단체가 민자유치사업의 효과를 고려한 감면조치를 할 것이다.

3. 개발부담금 등의 부담

민자유치사업이 추진되면 큰 부담이 되는 것 중 하나가 개발부담금이다. 원래 개발부담금은 개발사업 대상지의 개발이익 환수를 목적으로 택지개발사업 등 법령에 나열된 사업들에 부과하는 것으로 사업의 시행자가 납세자가 된다. 보통 개발이익의 50%를 부과하는데 국가나 지방자치단체가 시행하는 개발사업은 면제를 하고 있고 토공·주공과 같은 정부공사가 시행하는 사업도 50%를 감면하고 있다.

따라서 민자유치사업의 공공성에 따라 개발부담금을 면제하거나 감면하는 것은 현재의 법적 개념이나 실행 사례에도 상치하는 것이 아니며 이를 통해 사업시행자의 채산성을 높여주고 좀더 많은 민자사업 참여자를 유인할 수 있을 것으로 보인다.

제 5 절 사업자 선정의 투명성 보완

각종 제도나 규정 등은 그 내용이 아무리 좋아도 이를 실행하는 과정이 투명하지 않으면 아무 소용이 없다. 현재의 민자유치사업 선정은 공무원 위주로 되었고 각 단계마다 공무원의 자의적 판단과 해석에 크게 의존하면서도 결과에 대한 책임 등은 거의 없는 상태이다.

1. 예비 타당성 도입

현재 민자유치와 관련해 가장 큰 문제 중 하나는 민자유치의 대상이 되는 사업의 선정에 있어서 객관성과 투명성이 부족한 점이다. 이렇게 사업의 선정에 객관성, 투명성이 결여되는 이유는 사업의 선정과정에 경제외적인 판단이 많이 작용하고 그 집행과정에서 정부나 관료가 지나치게 주도권을 잡고 있기 때문으로 보인다.

앞의 충남 사례에서 보는 것처럼 민자유치 대상사업의 사업비가 처음의 예상보다 지나치게 계속 증액되는 경우가 흔히 있었고 이것은 사업의 선정이 경제적 타당성에서 출발한 것이 아니라 외적인 요인에 의해 결정된 때문으로 생각한다. 이렇게 사업비가 처음의 예상과 달리 크게 증가하다보니 결국은 수익성이 현저히 떨어져 중도에 민자유치사업이 좌초하거나 추진이 계속 연기되는 것이다. 이런 현상이 계속되면 다음 사업에 민자를 유치하기 어렵게 하고 향후에 대상사업을 선정하는데 계속 장애요인으로 작용하는 것이다.

이를 개선하려면 현재와 같은 형식적인 타당성 검토를 획기적으로 바꾸어야 한다. 사업에 대한 사전 타당성 검토를 의무화하고 사업의 규모나 성격에 따라서는 2차, 3차의 타당성 검토를 거치며 서로 다른 이해관계에 있는 집단과의 교차검증 절차도 필요하다고 본다. 특히 외자를 끌어들이기 위해서는 대상사업의 검토를 국제적으로 공신력이 기관에 타당성 검토를 의뢰하거나 국내의 기관이 행하는 검토작업에 외국의 권위 있는 기관을 포함시키는 것도 유익할 것이다. 특히 일정 규모 이상의 대형 사업의 경우나 일정 비율 이상의 외자가 참여하는 사업의 경우는 외국 검증기관의 사업성 검토 참여를 의무화해야 한다.

충남의 경우도 일정 규모 이상의 민자유치사업에는 민간이 적극적으로 참여하는 예비 타당성 검토를 충분히 할 필요가 있다. 정치적인 요인을 포함 비경제적 논리의 개입을 철저히 차단하는 것이 꼭 필요할 것이고 이를 위해서는 민간 전문가가 사업의 선정과정에 실질적으로 참여할 수 있는 제도적 보안이

제 4 장 향후 민자유치 활성화 방안

있어야 한다. 선출직 단체장의 즉흥적, 인기병합적 사업계획은 지양되어야 하며 모든 사업은 예비 타당성 검토에서 검증된 후 실행에 들어가야 한다.

공무원 중심의 사업선정과 형식적인 외부인 심사 등으로는 현재와 같은 무수한 시행착오를 줄일 수 없다. 사업의 형태가 어떤 것이고, 그 재원의 조달이 어떤 것이든 간에 사업 타당성 검토의 보완은 반드시 이루어져야 한다.

2. 제안에 대한 실질적인 보상

민간의 창의성을 활용하기 위한 방안으로 대상사업에 대한 활발한 민간의 사전제안을 받아 이를 공고하고 같은 조건인 경우 제안자를 사업에 우선 참여시키는 것이다. 현재도 이런 제도는 일부 시행이 되고 있지만 이를 좀더 확대하고 의무화하는 것이 관행으로 확립되도록 하는 것이 필요하다. 정부나 지방자치단체는 어느 지역이나 어느 사업만을 제시하고 일정 기간동안 민간에 그 지역이나 그 사업에 대한 활발한 제안을 하도록 하며 이를 공고한 뒤 공개경쟁을 유도한다. 그리고 제안자중 채택된 안은 실질적인 이익이 되는 가산점을 주어 그 사업에 우선 참여할 수 있도록 하는 방법으로 제안에 대한 인센티브를 주는 것이다.

제 6 절 적정 수익의 보장

1. 투명성 확보와 규제의 완화

민자유치의 최대 이슈는 민자유치사업의 적정 투자수익 보장이다. 참여하는 민간의 입장에서 보면 수익성이 보장되어야 투자를 할 것이고 민자유치를 결정하는 관의 입장에서는 지나친 특혜는 받아들일 수 없는 것이다. 이 양자의 입장을 적절히 조화하는 것이 관건인 것이다.

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

하지만 그간의 민자유치 정책은 특혜시비를 없애기 위해 적절한 수준으로 수익성을 제한하는 일에 치중한 면이 크다는 느낌이다. 공신력 있는 내외국(内外國)의 평가기관이 참여하고 관 주도보다는 민간의 참여폭이 넓어져 사업의 투명성만 제고된다면 수익성이 좀더 좋아지는 쪽으로 민자사업을 유도하는 것이 지금의 침체된 민자유치를 극복하는 지름길이 될 것이다.

그러나 적정 투자수익을 확보하는 것은 관료적인 장벽외에 예측의 한계라는 좀더 근본적인 문제를 갖고 있다. 민자유치사업은 그 성격상 투자한 자본을 회수하는 회임기간이 20~30년 정도 되는 것이 많아 아무리 전문가를 동원해도 그런 장기간의 수익률을 정확히 예측하기는 사실상 불가능한 것이 사실이다.

따라서 일정 기간을 단위로 해 관련 전문가가 최대한 객관적으로 수익을 재평가하고 이를 다시 수익률 계산에 반영하는 시스템의 개발이 필요하다. 그리고 이런 협약을 민간 투자자와 관이 체결하는 것이 좋을 것이고 관련 전문가 집단에는 사업의 규모나 성격상 필요한 경우 외국인도 포함시키는 것이 좋을 것이다.

사업비에 들어가는 변수들(원자재 가격, 노임 등), 수요량의 결정에 들어가는 변수(주변 인구의 변화, 주변 SOC의 공급 등), 금융비용과 관련한 변수(이자율, 환율 등) 등 수익성을 결정하는 변수들을 정부의 지원, 수익사업의 확대 등과 연계해 사업자가 떠맡는 리스크를 덜어주어야 한다. 이런 과정을 감시하고 관리하는 체계는 기존과 같이 공무원 위주로 하지 말고 제3자적 위치에 있는 민간 전문가, 외국의 전문가도 적극 참여시켜 과정의 투명성을 최대한 보장해야 한다.

또한 회임기간이 긴 경우 일률적으로 사업의 개시시기에 수익률을 고정시키지 말고 몇 개의 단계로 나누어 수익률에 대한 재조정이 이루어지도록 하는 것이 민간 투자자의 리스크를 줄여주는 길이라고 생각된다. 물론 이 조정내역에 대한 협상은 제3자적 입장에 있는 내외국 전문가의 심의를 받고 공청회를 거치는 등 필요한 투명성 확보 장치를 거치도록 해야 한다.

제 4 장 향후 민자유치 활성화 방안

운영수입과 관련해서도 현재는 국가 민자유치사업은 운영수입의 80%를 보장하고 있지만 이 정도에서는 금융기관의 대출이 쉽지 않은 실정이다. 이를 80%에서 100%까지 사업에 따라 달리 적용할 수 있도록 융통성을 부여할 필요가 있다.

2. 사업에 따른 여러 가지 추가 비용 부담

사업시행자 선정 과정에서 특정 민자유치사업에 참여하려는 기업들이 사업계획을 수립하여 공공에 제출하는 경우, 설계비에 전체 사업비의 5% 정도가 소요되는 바, 만약 10개의 기업에서 1,000억원의 비용이 소요되는 사업에 설계를 작성하는 경우 설계비만으로도 전체적으로 약 500억원의 비용이 소요되어 국가 전체적으로 낭비가 유발되므로, 사업신청시 기업들이 제출해야 하는 제반서류나 증명서는 반드시 필요한 사항에 한정하여 부담을 완화시키는 노력도 중요할 것으로 보인다.

3. 부대사업 허용의 허실

부대사업은 민자유치를 촉진시키는 주요한 인센티브로 간주되고 있고 이를 통해 국민들도 이용료의 하락, 무상 사용기간의 단축, 좀더 나은 서비스의 제공과 같은 혜택을 받을 수 있다. 그러나 현재는 부대사업을 주로 사업의 시행자가 요구하거나 제안하고 있어 사후정산이 허용되지 않는다. 따라서 부대사업이 우리가 예상하는 긍정적인 효과를 거두려면 정확한 수익분석이 전제되어야 하고 그런 예상치가 현실화되어야 한다.

하지만 민자유치 본사업과 같이 수익실현에 장기간이 소요되는 부대사업의 경우 예상 수익을 결정하는 변수는 사업자가 결정할 수 없는 외생변수가 많기 때문에 예상 수익이 빗나가 부대사업이 오히려 애물단지가 될 수도 있다. 예기치 못한 경기의 후퇴나, 정책의 변동으로 인한 주변 SOC 투자의 지연 등은

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

부대사업에도 치명적인 역효과를 가져올 수가 있는 것이다.

따라서 부대사업의 경우도 부대사업이 가져올 민자유치의 촉진, 시설 이용료 인하, 무상 사용기간 단축과 같은 효과를 보려면 부대사업 리스크의 분담이 필요하다. 또한 필요하다면 투명성을 전제로 사후정산을 허용하고 사업자의 잘못이 아닌 외생변수의 예상치 못한 변화로 야기된 손실이 확실한 경우 일정 부분을 공공에서 보전하는 안전장치의 개발이 필요할 것으로 보인다.

4. 할인율의 결정

장기간을 요하는 사업의 경우 할인율의 결정은 사업의 수익성 협상에서 결정적인 역할을 한다. 현재 우리나라 민자유치사업의 할인율은 사업의 발주처에서 고정시켜 양자간의 협상의 여지가 거의 없는 실정이다. 대체적으로 실질 할인율은 6~9% 수준이고, 물가상승률을 5%로 하면 명목 할인율은 11~14% 수준이다. 이 정도의 할인율은 95~97년 사이의 3년짜리 회사채 수익률 평균치인 13%와 거의 같은 것으로 거의 자본비용 수준을 보전해 주는 정도이다.

이런 높은 할인율의 일방적 적용에도 불구하고 일부나마 민자에 참여하는 사업자가 있는 것은 현재까지 우리나라의 민자사업 참여자가 대부분 건설업체이고 비용 속에 시공이윤 13%와 사업자 이윤 10% 등이 포함되기 때문이다.¹⁶⁾ 그러나 이런 방식은 사업자가 건설업체인 경우나 적용될 수 있는 것이고 그나마 시중 이자율 등이 급변하는 경우 상당한 손실을 민간사업자가 떠맡아야 하기 때문에 지금까지 민자유치사업이 부진을 보이고 있는 주된 이유이다.

따라서 할인율을 건교부와 같은 중앙부처가 강제하지 말고 사업별로 협상으로 정하게 하며 일정한 기간별로 재조정할 수 있도록 하는 것이 합리적일 것이다. 다만 시공사업자에 과도한 이윤이 가는 것을 방지하기 위해 협상이나 재조정의 과정을 투명하고 객관적으로 할 제도적 보완이 전제되어야 함은 물

16) 하현구·안종희(1998), p. 29.

론 이다.

5. 사업비 및 연도별 수입의 조정

우리나라 민자유치사업의 경우 사업시행자 지정시점과 준공시점 사이에 총 민간사업비가 차이가 있으면 민자유치사업 심의위원회의 심의를 거쳐 무상 사용기간 등을 조정해 주고 있다. 그러나 현격한 차이라고만 규정되어 있고 구체적인 비율이나 명확한 수치가 없는 경우가 대부분이다. 따라서 사업비의 차이가 생기는 원인별 조정 비율과 금액 등에 관한 좀더 구체적인 방안이 사안별로 제시되어야 민간사업자의 의욕을 높이는 한편 자의적인 적용으로 인한 피해를 줄일 수 있다고 본다.

한편 매 연도말을 기준으로 당해 연도의 사업수입이 예상 수입보다 20%를 넘어서는 경우 무상 사용기간이나 사용료를 조정을 할 수 있도록 하고 있다. 다만 사업시행자가 무상 사용기간이나 사용료를 제시한 경우는 조정이 불가능하고 사업비의 차이가 20% 이상인 경우만 조정이 허용된다. 20%의 선은 불과 3~4%에서도 큰 손실이 날 수 있는 것이 보통인 민자유치사업에서 너무 큰 결손 범위가 된다고 본다. 따라서 이 비율은 사업별로 협상해 결정하게 하는 것이 좀더 합리적인 방안으로 보인다.

6. 자기자본비율

현재 우리나라의 민자유치사업의 경우 사업시행자는 총민간투자비 중 25% 이상을 자기자본으로 투자하도록 요구하고 있다. 그러나 이 비율은 재무건전성 지표인 자기자본지도비율 20%보다도 5%가 높은 비율이다. 만약 사업의 규모가 큰 경우 초기 단계에서의 5% 차이도 사업시행자에게는 상당한 부담이 된다. 다른 분야에서 리스크의 분담 등이 좀더 보장된다면 자기자본 비율을 좀 낮추더라도 사업추진의 안정성은 보완될 수 있을 것이다.

7. 보상의 명료화

민자유치사업을 시행하다 보면 보상의 문제가 항상 제기된다. 용지에 대한 보상이나 어업권 등에 관한 보상 등이 발생하는데 현재 이런 보상은 초기단계의 경우를 제외하고는 보상의 원칙만 있을 뿐 확실한 세부규칙이 없는 상태이다. 공사가 진행되는 도중에 민원이 발생하여 공사진행을 저해할 경우 이와 관련한 보상은 정부나 관계기관에서 하고 사업시행자가 잘못해 일어나는 민원은 사업시행자가 보상한다는 원칙만이 있을 뿐이다.

그러나 보상이 필요한 피해의 인과관계나 귀착 여부가 불분명한 경우나 공사가 완료되고 난 후 발생한 피해에 대한 보상주체와 그 보상비율 등이 애매하다. 물론 이런 문제는 최후의 경우 재판 등으로 가면 되지만 이런 절차에 따른 기회비용 및 불확실성은 민자유치사업 시행자에게는 부담이 된다. 따라서 보상과 관련한 임의성을 줄이는 방향에서 규정의 마련이 좀더 구체화될 필요가 있다.

8. 유지보수 및 관리비 산정

도로와 같이 통행료를 주수입원으로 하는 민자유치사업에서는 시설사업 기본계획의 통행료 결정을 위한 현금흐름 분석표에서 고속도로 공용개시 3개월 전까지 사업시행자가 유지보수 및 관리계획을 수립하되, 사업계획서 작성시 유지보수 및 관리계획을 작성하고 이에 따라 유지보수 및 관리비가 산정되도록 하고 있다. 그러나 운영비용이 당초보다 증대되는 가능성은 항상 있는 것인데 이런 불확실성에 대한 조정 가능성이 없는 경우가 많다. 이런 유지보수 및 관리비 산정에도 불확실성에 따른 조정을 상세히 규정하는 것이 필요할 것이다.

9. 무상기간 완료와 인수인계

민자유치사업은 무상 사용기간이 끝나면 무상 사용기간이 만료되기 6개월 전에 공공기관과 함께 민관 공동으로 시설 점검을 실시한다. 만약 그 시설이 정상적인 제기능 유지를 위해 수리 또는 보수하여야 할 필요가 있다고 인정되는 경우 사업시행자의 부담으로 수리 또는 보수하여야 한다고 규정되는 것이 보통이다. 그러나 정상적인 제기능 유지에 대한 양측의 이견이 있을 경우 이를 조정할 방안이 명확하지 않은 경우가 대부분이다. 적어도 이런 이견을 조정하기 위해 평가위원회 인적 구성에 대한 규정 정도는 체계적으로 있어야 한다.

10. 보조금 및 장기대부

사업에 따라 정부나 자치단체가 민자유치법인의 해산 방지나 통행료 등 사용료의 과도한 인상을 억제하기 위하여 불가피한 경우 사업시행자에게 보조금 또는 장기대부에 의한 정부의 지원을 제공하게 되는데 이런 보조금의 범위 및 조건, 장기대부의 조건들을 좀더 구체적으로 제시하여 좀더 많은 민자유치사업에서 활발히 이용되게 하는 것도 현재 침체된 민자유치사업을 활성화하는 한 방법이 될 것이다.

제 7 절 행정지원의 보완

1. 민자사업 전담기구 설치

현재 민자와 관련한 업무는 대부분 공무원이 주도적으로 수행하고 있고 아

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

무리 제도를 고쳐도 공무원의 역할은 매우 중요한 한 변수로 남을 것이다. 공무원의 전문적인 판단과 투명하고 성실한 업무수행은 민자유치사업의 성패와 직결되는 것이다. 그럼에도 불구하고 공무원들은 인사이드가 잦아 일관된 업무추진이 어렵고 아울러 전문성을 갖기도 쉽지가 않다. 또한 민자유치와 관련한 업무가 여러 부처에 흩어져 있어 사업추진에 기회비용이 큰 것이 현실이다.

이를 개선하기 위해서는 먼저 전문가를 영입해 이 업무를 전담시키는 것이 필요하다. 이 전문가는 사업의 규모나 내용에 따라 내국인만 고집할 필요가 없고 외국인도 적극 영입할 필요가 있다. 둘째 전담기구를 설치해야 한다. 전 부처를 총괄하는 사업단이나, 개별부처별 전담반, 또는 외부에 별도로 기구를 만드는 것이다. 또한 이와 유사한 조직을 광역 및 기초 자치단체에도 설치하도록 해 원활한 협조를 모색해야 한다.

2. 인허가 절차 간소화

현재의 민자유치사업은 민자를 수행하는 사업자가 또한 인허가 등의 행정절차를 각 기관을 돌며 받아야 한다. 그러다 보니 시간도 많이 걸리고 부정도 생긴다. 외국인의 경우 이것은 거의 불가능한 경우가 많다. 이제는 이런 행정절차를 공무원이 수행하는 것이 좋다. 사업자는 이런 사업을 하려고 한다고 신청만 하고 공무원이 필요한 절차를 대신 수행하는 것이다. 공공조직간에 관련된 일은 공무원이 더 잘 알고, 더 잘 할 수 있을 뿐만 아니라 부정도 없앨 수 있을 것이다.

전담 공무원 조직이 원 스톱 서비스(One Stop Service)를 제공하고 과감하게 의제처리를 하는 동시에 일정 기간이 지나고 응답이 없으면 허가하는 것으로 해야 한다. 그리고 이런 업무가 공무원의 인사나 보수에 적극 반영되는 시스템의 개발도 성공적인 민자유치사업을 위한 매우 중요한 인센티브로 작용할 수 있을 것이다.

제 5 장 맺 음 말

공공성을 갖고 있는 사업에 민자를 유치하는 것은 부족한 재원을 민간으로부터 공급받아 시설의 조기 설치를 할 수 있다는 이점 외에 민간의 창의력을 십분 활용하자는 취지도 있다. 최근에 우리나라도 민자의 이런 장점을 살려 민자유치사업을 활성화하려는 노력을 기울여 왔지만 전체적으로 그 성과는 미미한 수준에 그치고 있다. 충남의 경우도 대부분의 민자유치사업이 사업성 부재로 진척이 지연되거나 포기되고 있는 실정이다.

우리는 본 연구에서 이런 현실에 대한 대안을 찾고자 했다. 민자유치사업이 왜 이렇게 부진하며, 왜 당초 계획과 달리 대부분의 사업이 경제성이 없이 좌초하고 마는지를 좀더 체계적으로 분석하려고 했다. 이를 위해 먼저 국내외 사례를 살펴 문제점과 함께 가능한 시사점을 도출해 법률적 검토와 절차에 대한 세밀한 분석으로 제도나 과정상의 문제와 개선방안을 찾아 보았다. 그리고 이런 개선점을 7가지 분야로 나누어 정리해 보았다.

민자사업의 유치는 국민적 이익을 지키기 위한 관청의 규제와 민간의 참여의욕을 북돋우는 그 중간에 최적의 해법점 내지는 균형점이 있다. 이러한 해법점이 존재하려면 양자의 균형을 찾기 위한 끊임없는 노력이 있어야 한다. 하나의 규정으로 모든 민자유치사업을 해결하는 자세는 바람직하지 못하며 열린 규정으로 사업별 특성을 살리고, 변화하는 환경에 적응하게 하는 협상력의 여지를 살려가야 한다. 이 과정에서 전문가의 의견과 함께 성실하고 봉사적인 공무원의 자세가 필수이다. 이런 공직자가 많이 나올 수 있는 토양 내지는 환경을 제도적으로 만들어 가야 성공적인 민자유치사업이 좀더 많이 나오고 이를 통해 우리가 처음에 의도한대로 민간의 창의력과 효율성을 살리면서도 국민적 이익을 보호하는 해법점이 나오는 것이다.

민자의 유치는 협상의 산물이다. 이 협상이 사회적으로 바람직한 방향으로 가면서도 민간에게 인센티브를 주려면 그 과정의 투명성과 함께 수요예측, 국

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

내외 금융, 건설기술, 자연환경, 보험, 법률 등에 대한 최신의 전문성이 건전하게 결합되어야 한다. 이와 함께 장기적인 사업을 중심으로 우리가 예측할 수 없는 각종 불확실성과 연계한 리스크의 적절한 배분이 결합되면 민자유치사업은 적어도 지금보다는 훨씬 활성화 될 수 있고 참여자와 국민 모두가 이기는 포지티브섬 게임(Positive-sum Game)이 될 수 있다고 본다.

공직자의 성실하고 적극적인 자세, 전문가 집단의 실질적인 참여, 리스크의 적절한 배분 등 이 세가지의 결합이 순조롭게 이루어지게 하는 제도와 인식의 개선이 민자유치사업의 성공 열쇠를 쥐고 있다. 이를 위해서는 중앙정부가 대상사업, 사업추진 방식, 금융지원, 조세 체제 등 전체적인 틀을 계속 보완해 가야 할 것이고 자치단체들도 공무원의 의식개혁과 인센티브 부여로 각 단계별로 투명하고 객관적이며 봉사적인 사업추진을 하도록 분위기를 조성해 가야 한다. 현재는 많은 민자유치사업이 이런 제도적 한계와 함께 IMF 체제라는 외부적 환경까지 겹쳐 고전을 하고 있지만 성공한 사례들을 보면 결코 불가능한 일이 아님을 알 수 있다. 민자유치사업의 성패도 역시 이 협상에 참여하는 사람들이 얼마나 성실하게 임하느냐가 필요조건이고 그런 쪽으로 참여자들을 이끄는 제도의 개발이 충분조건이다.

참 고 문 헌

- 강동기, “지역 SOC 투자재원 조달을 위한 프로젝트 파이낸스의 활용 방안,” 1997년 지역경제 세미나, 대구경북개발연구원·아세아종합금융(주), 대구, 1997.
- 권선주·곽태열, 경상남도 제3섹터 촉진방안과 후보사업 선정, 경남개발연구원, 1994.
- 김갑성, “외국자본 유치를 통한 지역개발 사례와 시사점,” 개원 7주년 기념 세미나, 대구경북개발연구원, 대구, 1998.
- 김동주, “국제자유도시의 개발 필요성과 추진전략,” 외국인 투자촉진을 위한 투자자유지역 조성방안에 관한 세미나, 국토개발연구원, 1998.
- 김범석, “투자자유지역의 해외사례와 성공요인,” 외국인 투자촉진을 위한 투자자유지역 조성방안에 관한 세미나, 국토개발연구원, 1998.
- 김병준·소순창, “일본 동경만 아쿠아라인 건설에서 민자유치 사례분석,” 경기 21세기, 통권 제18호, 3/4월호, 경기개발연구원, 1998.
- 김정호, “민자유치사업에 대한 외자도입 촉진 방안,” SOC 부문의 외자도입 촉진을 위한 민자유치 제도개선 세미나, 국토개발연구원, 1998.
- 노기성·정원호, 사회간접자본시설에 대한 민자유치제도의 개선 방향, 한국개발연구원, 1997.
- 박동규, 프로젝트 파이낸싱의 개념과 실제-국내외의 활용방안을 중심으로, 한국프로젝트관리기술회, 1998.
- 박봉흡, “SOC 확충과 민자유치 정책,” '96 국토포럼, 국토개발연구원, p. 126~142, 1996.
- 박원석, “IMF 시대, 지역개발을 위한 프로젝트 파이낸싱의 활용,” 경기21세기, 통권 제18호, 3/4월호, 경기개발연구원, 1998.
- 박헌주, “투자자유지역 조성 구상,” 외국인 투자촉진을 위한 투자자유지역 조

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

- 성방안에 관한 세미나, 국토개발연구원, 1998.
- 박희정, 항만개발·운영에의 민자유치방안-가덕도 신항만개발사업을 중심으로, 한국지방행정연구원, 1996.
- 배득중·김성수·유평준, 민자유치론-도시 및 사회공익시설을 중심으로, 박영사, 1995.
- 배용수, 지방경영론-지방정부 사업경영의 이론과 실제, 법문사, 1996.
- 부산광역시, “지역발전을 위한 민자유치 활성화 방안,” 1997년 지역경제 활성화 연구 세미나, 내무부·대구경북개발연구원, 경주, 1997.
- 신원득, “자치단체의 민간자본유치제도 적용의 한계와 과제,” 경기21세기, 통권 제18호, 3/4월호, 경기개발연구원, 1998.
- 양지청, 사회간접자본론-이론과 정책, 서울프레스, 1994.
- 오희환, 제3섹터의 활성화 방안, 한국지방행정연구원, 1993.
- 윤성식, 공기업론, 박영사, 1994.
- 윤태범, “지방행정서비스 민간위탁의 활성화 방안,” 경기21세기, 통권 제18호, 3/4월호, 경기개발연구원, 1998.
- 이규방, “민자사업 활성화를 위한 정부와 기업의 역할,” '97 국토포럼, 국토개발연구원, p. 247~270, 1997.
- 이규방, “인프라 시설에 대한 민자유치 종합대책안,” 국토개발연구원 세미나 자료, 1998.
- 이규방·송병록, “민자유치제도의 개선 방안,” SOC 부문의 외자도입 촉진을 위한 민자유치 제도개선 세미나, 국토개발연구원, 1998.
- 이덕복·이운상, 제3섹터 방식에 의한 한국토지공사의 사업참여방안 연구, 한국토지공사, 1995.
- 이상룡, 지방사업투자심사제도의 개선방안, 한국지방행정연구원, 1993.
- 이석희, “대구·경북의 외국기업 및 자본 유치전략,” 개원 7주년 기념 세미나, 대구경북개발연구원, 대구, 1998.
- 이석희, “외자도입을 통한 지역 SOC 투자재원 확충 방안,” 1997년 지역경제세

참고문헌

- 미나, 대구경북개발연구원·아세아종합금융(주), 대구, 1997.
- 이세구, 서울시 외국인 직접투자 유치 방안, 서울시정개발연구원, 1997.
- 이종규 외 5인, 사회간접자본시설 확충을 위한 민간자본유치 방안, 서울시정개발연구원, 1995.
- 이종규·송우경·정지연, 도시철도사업의 민자유치 타당성 분석, 서울시정개발연구원, 1996.
- 이효, 지방재정 투융자 심사제도의 강화 방안, 한국지방재정연구원, 1996.
- 임인규, “경기도의 외국인투자 유치 전략 및 사례,” 외국인 투자유치 정책 도출을 위한 세미나, 충남발전연구원·충남대, 대전, 1998.
- 장윤중, “투자자유지역의 제도적 운영방안,” 외국인 투자촉진을 위한 투자자유 지역 조성방안에 관한 세미나, 국토개발연구원, 1998.
- 재정경제원, “외국인투자 유치 강화 대책,” 경제교육 종합교재 98-1, p. 189~202, 1998.
- 재정경제부, 외국인투자촉진법(안), 1998.
- 전라남도, “낙후지역의 SOC 시설 확충을 위한 공공·민간재원의 균등배분 방안에 관한 연구-전라남도의 사례를 중심으로,” 1997년 지역경제 활성화 연구 세미나, 내무부·대구경북개발연구원, 경주, 1997.
- 전종평, “지역발전을 위한 민자유치 활성화 방안-전라남도를 중심으로,” 1997년 지역경제 활성화 연구 세미나, 내무부·대구경북개발연구원, 경주, 1997.
- 정유경, “민자유치사업과 금융환경,” 국토정보, 11월호, p. 25~35, 1995.
- 조성봉, “발전사업에 있어서의 민간부문 활용방안,” 국토정보, 11월호, p. 36~43, 1995.
- 조승제, “우리나라의 외국인투자 유치 정책,” 외국인 투자유치 정책 도출을 위한 세미나, 충남발전연구원·충남대, 대전, 1998.
- 최호근, “민자유치사업에 있어서 공공과 민간의 역할 분담,” 국토정보, 11월호, p. 14~24, 1995.

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

충청남도, 민간자본 도입방안 실천계획(안), 1991.

충청남도, 민자유치사업, 1998.

충청남도, 민자유치 업무편람, 예산담당관실, 1998.

하헌구·안종희, 민자유치대상사업 선정기준의 평가와 개선방안, 교통개발연구원, 1998.

하혜수, “제3섹터에 의한 지역개발방식의 평가와 개선과제,” 경기21세기, 통권 제18호, 3/4월호, 경기개발연구원, 1998.

한용석, “외국 건설사와의 민자유치사업 추진 방안,” SOC 부문의 외자도입 촉진을 위한 민자유치 제도개선 세미나, 국토개발연구원, 1998.

홍순만, “사회간접자본시설 민자유치 정책방향,” 국토정보, 11월호, p. 6~13, 1995.

황재필, “영국의 외자유치 촉진책과 한국에 대한 시사점,” SOC 부문의 외자도입 촉진을 위한 민자유치 제도개선 세미나, 국토개발연구원, 1998.

부 록

부록 1: 민자유치시설 기본계획(안)에서의 사업계획서 평가표¹⁷⁾

1. 수도권신공항 화물터미널 민자유치사업

평가항목	평 가 요 소	배 점
재원조달분야	<ul style="list-style-type: none"> - 타인조달계획 · 자금차입의 확실성 · 타인자본조달비용 - 자본조달계획 · 출투자비에 대한 자기자본비용 · 자기자본조달의 확실성 (출자자 구성, 연대보증인) · 자기자본조달비용 (사업주의 출자금 조달비용) - 사업신청자의 능력 · 사업신청자 혹은 상위 출자자의 재무상태 (수익성, 안정성, 활동성, 성장성) (기존 신용평가회사의 신용평가등급을 기준으로 평가) · 출자자의 구성 - 예비재원조달계획 · 예비비 비율 · 예비비 조달의 확실성 · 예비비 조달비용 	150 (80) (70) 80 (40) (20) (20) 100 (70) (30) 70 (40) (20) (10)
건설분야	<ul style="list-style-type: none"> - 공정계획 · 예상공사기간의 적정성 · 공항 타 시설과의 연계시공계획 - 시공자 선정계획 · 기술인력 및 장비투입계획 · 동인 또는 유사시설건설 실적 · 신용도(채해율, 영업정지) · 시공자의 선정방법(경쟁입찰여부) - 건설시공 보장방안 · 보험치 각종 보장방안 · 전문기술협력정도 · 기술개발실적(최신평법적용) 	30 (20) (10) 40 (10) (10) (10) (10) 30 (10) (10) (10)
관리운영분야	<ul style="list-style-type: none"> - 사업관리계획 · 조직 및 인력 · 자금운용계획 - 유지보수계획 · 유지관리예산회계 · 유지관리계획 · 안전관리대책 · 긴급보수대책 - 시설운영계획 · 사용료 징수계획 · 유사시설 운영실적 · 운영기술개발 · 운영요원의 교육훈련계획 	100 (60) (40) 100 (30) (20) (30) (20) (20) 100 (30) (50) (10) (10)
공익성 및 창의성	<ul style="list-style-type: none"> · 사용료 수준 · 부상사용기간 · 환경관리대책 · 시설건립 및 운영의 창의성 	50 80 40 30
계(1,000)		1,000

17) 이종규 외 5인(1995), p.253~257.

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

2. 서울-하남간/부산-김해간 경량전철 민자유치사업

평가항목	평 가 요 소	배점
재원조달계획 (200)	<ul style="list-style-type: none"> - 출자자의 재무상태 및 신용도 · 최상위 출자자의 재무상태 · 전체 출자자의 재무상태 · 출자자의 구성 - 자기자본조달계획 · 총민간투자비 및 복합역사관련 부대 사업비에 대한 자기자본비율 · 자기자본조달의 확실성 - 타인자본조달계획 · 타인자본조달내용의 건설성 · 자금차입의 확실성 - 예비지원 조달계획 · 예비비 비율 · 출자자의 추가부담 	60 (20) (20) (20) 50 (25) (25) 50 (25) (25) 40 (20) (20)
건설계획 (150)	<ul style="list-style-type: none"> - 공정계획 - 시공자의 능력 · 기술인력 및 장비 투입계획 · 최근 10년간 유사한 종류의 공사실적 - 건설기술계획 · 기술관리계획 · 선진외국기술 도입계획 · 안전관리계획 - 시공보장방안(보험) 	30 40 (20) (20) 60 (20) (20) (20) (20) 20
차량수급계획 (250)	<ul style="list-style-type: none"> - 차량제작계획 · 공동설계계획 · 공동제작계획 · 공공시험 및 품질관리계획 · 인원·장비현황 및 확충계획 - 차량공급조직 구성계획 · 차량공급조직 · 차량공급공정 - 차량의 기술자료 · 차량자료의 적합성 및 타당성 · 차량기능 및 성능요소 - 연구개발투자계획 	130 (60) (30) (30) (10) 50 (25) (25) 40 (20) (20) (20) 30
관리운영계획 (200)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업관리계획 · 조직 및 인력 · 자금운용계획 - 차량 및 시설물 유지보수계획 · 유지보수관리예산 · 유지보수 인원 및 장비보유 · 유지보수 계획의 적정성 - 운용계획 · 경량전철요금 징수방안 · 운영계획의 타당성 - 긴급구난 및 환경관리대책 	50 (25) (25) 70 (30) (20) (20) 40 (20) (20) 40
공익성 및 편의성 (200)	<ul style="list-style-type: none"> - 총사업비 및 경량전철요금수준 - 부대사업계획 - 시설의 편의성 	100 80 20
계(1,000)		1,000

3. 수도권신공항 급유시설 민자유치사업

평가항목	평 가 요 소	배점
재원조달계획 (400)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업신청자의 신용상태 · 사업신청자의 신용상태 · 주된 출자자의 신용상태 - 자기자본조달계획의 타당성 · 총투자비중 자기자본투입액 · 자기자본 조달내용 - 타인자본조달계획의 타당성 · 타인자본 조달방안 · 자금차입의 타당성 - 예비자원조달계획 · 예비비 비율 · 출자자의 추가부담 	80 (40) (40) 100 (60) (40) 140 (90) (50) 80 (40) (40)
건설계획 (100)	<ul style="list-style-type: none"> - 공정계획 · 예상공사기간의 적정성 · 공항의 다른 시설과의 연계시공계획 - 시공사 선정계획 · 기술인력 및 장비투입계획 · 동일 또는 유사한 종류의 공사실적 · 시공사 선정방법 - 건설시공 보장방안 · 시공의 확실성 · 기술개발실적 · 전공기술협력 	40 (20) (20) 30 (10) (10) (10) 30 (10) (10) (10)
관리 및 운영계획 (300)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업관리계획 · 조직 및 인력 · 자금운용계획 - 안전관리대책 · 긴급보수대책 · 안전교육계획 · 환경관리대책 - 유지보수계획 · 유지관리예산 · 유지관리계획 - 시설운용계획 · 유사시설 운영경험 · 급유시설 사용료 징수계획 · 운영기술개발 	70 (40) (30) 80 (30) (20) (30) 70 (40) (30) 70 (30) (20) (20)
공익성 및 창의성 (200)	<ul style="list-style-type: none"> - 급유시설 사용료 수준 - 무상사용기간 - 시설건립 및 운영에 있어서의 창의성 	70 100 30
계		1,000

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

4. 천안-논산간/대구-대동간 고속도로 민자유치사업

평가항목	평 가 요 소	배점
출자자 및 재원조달 계획 (350)	<ul style="list-style-type: none"> - 출자자 구성 <ul style="list-style-type: none"> · 지역법인 · 중소기업 · 출자자의 민자유치사업 참여경험 - 출자자의 재무능력 <ul style="list-style-type: none"> · 최상위 출자자의 재무상태 (수익성, 안정성, 활동성, 성장성) · 전체 출자자의 재무상태 (수익성, 안정성, 활동성, 성장성) - 출자자의 자금투입계획(자기자본조달계획) <ul style="list-style-type: none"> · 자기자본비율 · 자금자본조달의 타당성 - 업무시행자의 자금차입계획(타인자금조달계획) <ul style="list-style-type: none"> · 자금차입의 타당성 - 예비재원조달계획 <ul style="list-style-type: none"> · 예비비 비율 · 출자자의 추가부담 	(60) 20 20 20 (90) 30 60 (80) 60 20 (80) 80 (40) 20 20
건설계획 (100)	<ul style="list-style-type: none"> - 공정계획 및 공사관리 <ul style="list-style-type: none"> · 예정공정표 및 연도별 건설투자계획 · 공사관리조직 · 순공사비의 적정성 - 건설시공 보장방안 <ul style="list-style-type: none"> · 보험 	(80) 20 10 50 (20) 20
사업관리 및 운영 계획 (200)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업관리계획 <ul style="list-style-type: none"> · 관리조직 · 경영진 충원조건 - 자금운영 <ul style="list-style-type: none"> · 유지보수계획 · 유지관리예산 · 유지관리계획 - 시설운영계획 <ul style="list-style-type: none"> · 통행료 징수방법 · 교통부대시설계획 · 긴급재난계획 · 긴급구난계획 · 환경관리계획 	(90) 20 10 60 (60) 30 30 (50) 10 10 10 10 10
공익성 및 창의성 (350)	<ul style="list-style-type: none"> - 총사업비 규모 및 통행료 수준 <ul style="list-style-type: none"> · 총사업비 수준 · 통행료수준 - 부속시설계획 <ul style="list-style-type: none"> · 부속시설계획(규모 및 입지의 적정성) · 부속시설의 운영비 및 수익성 타당성 - 부대사업계획 <ul style="list-style-type: none"> · 부대사업계획(규모, 유형, 입지등) · 부대사업의 운영비 및 수익성 타당성 	(150) 50 100 (80) 40 40 (120) 60 60
계		(1,000)
출자자의 사회적 신뢰도	- 출자자의 공정성거래 위반, 산재사고율	± 20

5. 수도권신공항 열병합발전소 시설 민자유치사업

평가항목	평 가 요 소	배점
재원조달계획 (400)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업신청자의 신용상태 · 사업신청자의 신용상태 · 주된 출자자의 신용상태 - 자기자본조달계획의 타당성 · 총투자비중 자기자본조달비중 · 자기자본조달의 확실성 · 자기자본 조달의 비용 - 타인자본조달계획의 타당성 · 자금차입의 확실성 · 타인자본조달비용 - 예비재원 조달계획 · 예비비 비율 · 예비비조달의 확실성 · 예비비조달의 비용 	100 (60) (40) 80 (40) (20) (25) 150 (80) (70) 70 (40) (20) (10)
건설계획 (100)	<ul style="list-style-type: none"> - 공정계획 - 시공자선정계획 · 기술인력 및 장비 투입계획 · 동일 또는 유사한 종류의 공사실적 · 시공자 선정방법 - 견실시공 보장방안 · 시공의 확실성 · 기술개발실적 · 전문기술협력 	30 40 (10) (20) (10) 30 (10) (10) (10)
사업관리 및 운영 계획 (300)	<ul style="list-style-type: none"> - 사업관리계획 · 조직 및 인력 · 자금운용계획 - 안전관리대책 · 긴급보수대책 · 안전교육계획 - 유지보수계획 · 유지관리예산계획 · 유지관리계획 · 유지보수 경험 및 인력보유 - 시설운용계획 · 운영장비 및 기술확보 · 사용료징수 계획 	60 (30) (30) 100 (70) (30) 80 (30) (30) (30) (20) 60 (30) (30)
공익성 및 창의성 (200)	<ul style="list-style-type: none"> · 사용료 수준 - 무상사용기간 - 환경관리대책 - 시설건설 및 운용에 있어서의 창의성 	50 80 40 30
계(1,000)		1,000

부록 2 : 연도별 민자유치 대상사업

1. 1995년도 민자유치 대상사업

주무관청	사 업 명	사업내용	사업비(억원)
건설교통부	1. 천안~논산 고속도로	80km (4차선)	9,410
건설교통부	2. 동서고속철도	서울~강릉 250km	38,611
건설교통부	3. 대구~대동 고속도로	80.2km (4차선)	12,285
건설교통부	4. 경량전철 1) 부산~김해 2) 서울~하남	26.3km 10.5km (1단계)	6,906 (4,925) (1,981)
건설교통부	5. 수도권 신공항 1) 고속도로 2) 공항시설	40.2km (6~8차선) 화물터미널	13,521 (11,876) (1,645)
건설교통부	6. 경인운하	19.1km	4,913
해운항만청	7. 목포 新外港 다목적 부두	부두 500m (3만톤급 2船席)	1,200
해운항만청	8. 인천항 종합여객시설	터미널, 백화점 등 62,000m ²	2,000
지방자치단체	9. 거제~가덕도~부산대교	40.28km (4~6차선)	6,976
지방자치단체	10. 경인우회도로	4.0km (4차선)	1,565
계		12개 사업	97,387억원

2. 1996년도 민자유치 대상사업

주무관청	사 업 명	사업내용	사업비(억원)
건설교통부	1. 서울 외곽순환고속도로	32.6km	16,870
건설교통부	2. 구미~옥포 고속도로	56.6km	5,918
건설교통부	3. 대전~당진 고속도로	94.3km	12,083
건설교통부	4. 의정부 경전철	14.9km	4,490
해운항만청	5. 가덕도 新港	접안시설 3.2km	22,764
해운항만청	6. 인천 北港	접안시설 1.2km	2,618
해운항만청	7. 포항 영일 新港	접안시설 1.4km	6,098
부산광역시	8. 해안순환도로	3.9km	4,230
광주광역시	9. 제2순환도로 1구간 터널 및 접속도로	5.4km	2,235
경기/강원	10. 하남~춘천간 도로	66.5km	6,720
인천/경기	11. 인천 남동~시흥시 도리 IC간 도로	13.3km	2,158
김포군	12. 서울~강화간 도로	26.0km	4,091
울산시	13. 울산대교 및 접속도로	4.4km	2,020
계		13개 사업	92,295

3. 1997년도 민자유치 대상사업

주무관청	사 업 명	사업내용	사업비(억원)
건설교통부	1. 정부고속철도 천안역사	驛舍 33천평	948
건설교통부	2. 중부권 복합화물터미널	부지 18만평, 청원군	4,035
건설교통부	3. 중부권 내륙 컨테이너 기지	부지 20만평, 연기군	1,129
건설교통부	4. 영남권 복합화물터미널 및 내륙 컨테이너 기지	부지 22만평, 김천시	6,049
건설교통부	5. 호남권 복합화물터미널 및 내륙 컨테이너 기지	부지 32만평, 장성군	6,645
해양수산부	6. 울산 新港 1단계	접안시설 4.5km	9,580
해양수산부	7. 부산항 여객터미널 및 해양공원	부지 99천평	832 (국가귀속기준)
철도청	8. 인천국제공항 철도	61.5km	27,113
서울특별시	9. 우면산터널	3.3km	1,225
부산광역시	10. 산성터널 및 접속도로	4.5km	1,950
부산광역시	11. 초읍선 경량전철	7.3km	1,942
부산광역시	12. 해운대 온천센터	부지 22천평	2,112
대구광역시	13. 낙동강변도로(성서공단~구지공단)	32.8km	7,363
인천광역시	14. 인천항~국제공항간 連陸橋	1.6km	5,200
용인시	15. 용인선 경량전철	21.3km	4,722
계		15개 사업	80,845

4. 1998년도 민자유치 대상사업

주무관청	사 업 명	사업내용	사업비(억원)
건설교통부	1. 인천국제공항교통센터	지하4층, 지상1층, 연면적 82천평 (역사 및 주차장)	4,103
해양수산부	2. 마산항 1단계	접안시설 2.37km	4,716
인천광역시	3. 인천항~시화공단간 도로	15km (6차선)	2,780
경기도	4. 일산대교	1.8km (4차선)	1,312
경기도	5. 고양국제전시장	부지 150천평, 연건평 264천평	5,311
계		5개 사업	18,222

부록 3 : 프로젝트 파이낸싱(Project Financing)의 개관¹⁸⁾

1. 프로젝트 파이낸싱의 개념

1) 프로젝트 파이낸싱의 정의

- 프로젝트 파이낸싱(Project Financing)이란 특정한 프로젝트로부터 미래에 발생하는 현금흐름을 담보로 하여 당해 프로젝트를 수행하는 데 필요한 자금을 조달하는 금융기법을 총칭하는 개념. 이러한 프로젝트 파이낸싱은 사업주의 담보나 신용에 근거하여 대출이 이루어지는 전통적인 기업금융과 대칭되는 자금조달 기법임. 즉, 사업주와 법적으로 독립된 프로젝트로부터 발생하는 미래의 현금흐름을 차입자금의 상환 재원으로 삼고 프로젝트의 자산과 다양한 이해 당사자와의 계약을 담보로 하여 사업주는 제한적인 책임만 부담하면서 당해 프로젝트의 시공 및 운영에 소요되는 자금을 조달하는 기법이 프로젝트 파이낸싱임.

2) 프로젝트 파이낸싱의 특징

(1) 비소구금융(非訴求金融 : Non-recourse Financing)

- 해당 프로젝트의 개발을 위한 제반 자금이 사업주 자신의 금융지원이나 자산을 근거로 하여 조달되지 않고 프로젝트의 현금흐름에 근거하여 조달되며 프로젝트에서 발생하는 수익흐름은 상환 완료시까지 조달자금을 변제하는 용도에 최우선적으로 사용됨. 프로젝트가 실패 혹은 도산했을 경우에도 채권자는 관련된 모든 채권의 상환을 그 프로젝트 자체의 자산 및 현금흐름내에서 청구해야 하고 그 외에 자산에 대해 채권의 변제를 청구할 수

18) 박동규(1998)에서 요약, 정리한 것으로 자세한 것은 박동규(1998)을 참조.

없음. 프로젝트 파이낸싱의 이러한 속성을 비소구금융이라고 함.

- 비소구금융은 프로젝트 파이낸싱의 가장 중요한 속성중의 하나이지만 100%의 비소구금융이 실제에서 제공되는 경우는 거의 없음. 즉, 금융기관 및 투자자들이 원리 상환에 대한 사업주의 아무런 보장없이 프로젝트의 미래 현금흐름에만 근거하여 용자요청에 응하고 증권을 매입하는 사례는 극히 예외적인 경우임. 따라서, 현실적으로는 사업주가 프로젝트 파이낸싱과 관련된 제반 위험에 대해 일정한 보증 및 담보를 자신의 자산을 근거로 제공하고 채권자들도 프로젝트 도산시 사업주가 제공한 보증·담보에 의해 채권의 일부변제가 가능하도록 하는 제한적 소구금융이 행해지는 것이 보통임.

(2) 부외금융(簿外金融 : Off-balance Sheet Financing)

- 프로젝트 파이낸싱에서는 사업주의 기존 업체 및 사업부문들과는 법적·경제적으로 별개인 법인에 의해 프로젝트가 진행됨으로써 프로젝트로부터의 현금 및 부채흐름이 여타 기업 및 사업부문들의 대차대조표에 나타나지 않아 이들의 대외적인 신용도에 영향을 주지 않는데 프로젝트 파이낸싱의 이러한 특성을 부외금융이라 함.

(3) 당사자간의 위험배분

- 채권자들은 채무 불이행 위험을 극소화하기 위해 사업주나 이해 관계자의 신용보증이나 담보가 있는 경우에만 프로젝트 파이낸싱을 위한 신용을 공여하려고 함. 따라서 프로젝트 파이낸싱이 성공하기 위해서는 사업주와 채권자간에 적절한 수준에서 위험배분이 이루어져야 하며 구체적인 위험 배분기준 및 부담 위험의 크기는 프로젝트의 기술적·경제적 타당성에 달려 있다고 할 수 있음.

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

(4) 복잡한 계약 및 금융절차

- 프로젝트의 시공 및 운영에는 다양한 종류의 위험이 게재되므로 이를 분석하고 극복하여 프로젝트 파이낸싱을 성사시키기 위해서는 전문적인 금융 및 보증절차, 복잡한 계약 및 협정, 난해한 회계 및 조세처리, 다양한 문서화과정 등이 필요함.

(5) 상대적으로 높은 금융비용

- 프로젝트 파이낸싱을 주관하는 주간사 은행은 프로젝트와 관련된 위험의 유형, 크기 및 영향을 분석하고 당사자간에 배분하는 등 프로젝트 파이낸싱의 구조를 짜는 데 필요한 전문성을 보유하고 실제 계약 체결까지 상당한 비용과 시간이 소요되므로 이에 대한 대가로 전통적인 기업금융에 비해 상대적으로 높은 수준의 금리 및 수수료를 요구하는 것이 일반적임.

3) 프로젝트 파이낸싱과 시공사 금융

- 시공사 금융은 프로젝트의 총비용 중에서 시공에 소요되는 자금에 대해 시공업체가 사업주에게 금융을 제공하는 것을 말함. 이에 반해 시공업체가 프로젝트 파이낸싱을 제공한다 함은 당해업체가 시공비용뿐만 아니라 프로젝트 개발에 드는 모든 비용에 대해 직접 금융을 제공하거나 제3의 기관으로부터의 금융을 알선해 주는 것을 의미함. 따라서 시공사금융은 건설업체가 제공하는 프로젝트 파이낸싱의 일부분이라고 할 수 있음.

4) 프로젝트 파이낸싱의 적용 범위

- 조선·유전개발·광물채취·항공기 제작·각종 사회간접자본시설·일반 주거시설 및 빌딩·호텔·발전소·수도·폐기물처리시설·통신시설 등 거의 모든 건설분야가 해당됨. 국제적인 대규모 개발프로젝트, 특히 중동·동

남아·남미·동구제국 등의 개도국에서 발주하는 프로젝트의 대부분은 프로젝트 파이낸싱을 요구하고 있는 것이 현실임.

2. 프로젝트 파이낸싱의 당사자

1) 사업주

- 프로젝트의 사업주는 프로젝트를 기획·개발하고 프로젝트 회사에 출자하고 보증을 제공하는 등 프로젝트의 모든 진행 단계에서 중심적 역할을 수행하는 데, 이때의 사업주는 특정 기업이 될 수도 있고 시공업체, 원자재 공급업체 및 프로젝트 산출물의 소비자 등 이해 관계자들이 결합된 컨소시엄이 될 수도 있음.
- 사업주는 프로젝트의 시공·운영 등과 밀접한 관계를 가지고 있는 이해당사자가 되는 경우가 많은데, 사업주가 시공자·공급자·산출물 구매자 등을 겸하는 경우가 많음. 또한 단순한 투자 목적에서 사업주로 참여하는 경우도 있는데, 이때 기관투자자가 참여하는 경우도 있고 공모를 통하여 일반투자자가 참여하는 경우도 있음. 기관투자자는 주로 사회간접자본 부문에 투자하기 위한 인프라 기금을 조성하여 투자하는 경우가 많음.

2) 프로젝트 회사

- 프로젝트 회사란 사업주가 주체가 되어 당해 프로젝트의 개발 및 자금조달을 위해 설립한 별도 법인을 말함. 그 형태는 합작법인이 일반적이거나 경우에 따라서는 법인의 형태가 아닌 조합의 형태를 취하는 경우도 있음. 프로젝트회사는 사업주의 여타 기업과 법적·경제적으로 분리된 독립법인으로서 시공·운영·자금조달 및 상환 등 프로젝트 전과정에서의 모든 권

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

리·의무의 당사자가 됨. 독립적인 프로젝트 회사를 설립하는 이유는 다수의 사업주가 단일회사를 통하여 투자하게 되므로 프로젝트의 자산·부채 관리가 용이하고, 프로젝트의 위험을 분리할 수 있으며, 경우에 따라서는 현지 정부의 조세감면 혜택을 누릴 수 있고 제3자의 참여가 용이하다는 점 때문이다. 프로젝트 회사의 자본구조는 프로젝트 소재국의 외국인 투자정책, 기업형태, 조세 및 외환제도 등의 요소에 의해 영향을 받음.

3) 차주(借主)

- 프로젝트 파이낸싱에서의 차입주체, 즉 차주는 일반적으로 프로젝트 회사가 되지만 반드시 그러한 것은 아님. 예를 들면 건설회사, 운영회사, 원자재 공급업자 등이 프로젝트의 채무자가 될 수 있음. 또한 프로젝트 회사와 대주간의 약정에 의해 설립된 신탁차입기구가 차주가 될 수도 있음.

4) 대주단(貸主團 : syndication)

- 사업주 혹은 프로젝트 회사와 최초 접촉을 가진 주간사 은행은 금융지원과 관련된 위험을 분담하기 위해 여타 금융기관들로 대주단을 구성하는 것이 일반적임. 대주단에는 국제적인 명성을 가지고 있는 상업은행, 각국의 수출입은행, 세계은행·국제금융공사 등의 국제개발 금융기관, 아시아개발은행 등의 지역개발 금융기관 및 프로젝트 발주국의 현지 은행들이 선택적으로 참여하게 됨.

5) 주간사 은행 등

- 프로젝트 파이낸싱을 위한 대주단을 구성하는 데 주도적인 역할을 하며 대주단에 참여하는 은행들중 대표하는 은행을 주간사 은행이라고 한다. 주

간사 은행은 대주단을 대표하여 차주나 사업주와 금융 및 보증계약 등 프로젝트 파이낸싱에 필요한 제반 계약을 주선함. 대주단에서 각종 서류작업을 전담하는 은행을 Manager라고 하는데, 통상적으로 대주단 참여 은행 중에서 선정되나 주간사 은행이 대행하는 경우도 있음. Agent란 신디케이션 참여 은행들의 용자구조나 세부 의사결정에서 주도적인 역할을 하며, 동시에 용자실행 이후에 제1차적인 관리책임을 갖는 은행임. Engineering Bank는 공사기간 중의 기술적 진행사항 및 완공에 대한 기술적인 점검을 책임지는 은행으로서 Arranger나 Agent가 대행할 수도 있음. Security Trustee란 사업주나 대출은행간의 각종 계약에 대한 감독, 관리권을 위임받아 용자 및 운영기간 중의 원리금 상환, 배당, 여유자금 운용 등에 대하여 감독권을 가지는 기관임.

6) 금융자문

- 금융자문이란 사업주의 입장을 대변하여 프로젝트의 초기 단계에서 완공에 이르기까지 제반 자문, 계약서 작성, 대주단 및 발주국 정부와 협상지원 등의 역할을 하는 주체를 말함. 프로젝트 파이낸싱과 관련된 금융자문은 (1) 금융자문 및 대출알선 등의 서비스만을 제공할 수도 있고 (2) 금융자문 서비스는 물론 주간사 은행으로서 실제 금융지원에 참여할 수도 있음. 각 방식은 나름대로의 장단점을 가지고 있으므로 사업주는 사업의 유형과 위험구조, 기타 상황 등을 고려하여 참여 금융기관과 참여방식을 결정해야 함. 금융자문기관과 주간사 은행이 분리되어 있다면 사업주의 입장에서는 금융자문기관으로부터 금융활동에 대한 보다 객관적인 자문을 받을 수 있겠지만 자금조달과 관련하여 여러 금융기관들을 접촉하고 상대해야 함으로써 시간·비용·계약 절차 등에서 상당한 부담이 수반됨. 단점은 동일기관이 금융자문과 주간사 은행을 겸한다면 절차상의 간편함은 도모할 수 있지만, 금융조건 및 구조의 결정에서 대주단을 대표하는 주간사 은행의 입장

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

에서 완전히 벗어난 객관적인 금융자문은 얻기 힘들 것임.

7) 공급업자

- 공급업자는 프로젝트회사와 원자재, 연료 등을 장기로 제공하는 공급계약을 통하여 프로젝트 파이낸싱에 참여하는 이해 당사자임.

8) 장기구매자

- 장기구매자는 프로젝트 회사와 프로젝트 생산물을 장기로 구매하는 구매보증계약을 통하여 프로젝트 파이낸싱에 참여하는 이해 당사자임. 구매보증계약이 체결된 프로젝트는 프로젝트의 산출물 판매 및 가격변동 위험이 줄어들기 때문에 신뢰성 있는 장기 구매자의 존재는 프로젝트의 성패를 결정하는 중요한 요인이 됨.

9) 관리운영자

- 관리운영자는 프로젝트 회사와 관리운영계약을 체결함으로써 프로젝트 파이낸싱에 참여하는 이해 당사자임. 대주단은 프로젝트 운영 위험을 회피하기 위하여 전문적인 관리운영자와 관리운영계약을 맺을 것을 요구하는 경우가 많음. 사업주가 관리운영자를 겸하는 경우도 있으며 사업주가 아닌 전문적인 관리운영회사와 관리운영계약을 체결하는 경우도 있음. 또한 주사업주가 프로젝트의 신뢰성을 높이기 위해 전문적인 관리운영자를 소량의 지분참여를 통해 사업주로 끌어들이는 경우도 있음.

10) 발주국 정부

- 국제적으로 프로젝트 파이낸싱이 적용되는 상당수 사업들은 발주국의 경제개발에 중요한 사업인 경우가 많으므로 발주국 정부는 다양한 방법으로 프로젝트에 개입함. 개입형태로는 지분참여, 차관 제공 등을 통하여 프로젝트의 직접적인 당사자로 참여하는 경우와 각종 인허가, 보증, 조세감면, 정책, 보조금 지급 등을 통하여 프로젝트의 신뢰도를 높이는 역할을 하는 경우 등으로 구분할 수 있음. 특히, BOT 방식으로 프로젝트를 시행하는 경우 발주국 정부가 양도협정의 당사자가 되기 때문에 정부의 역할 및 지원은 프로젝트의 성공을 위해 매우 중요함.

11) 보험회사

- 보험회사는 프로젝트 회사와의 보험계약을 통하여 프로젝트 각 단계에서 발생가능한 위험을 부보하는 역할을 담당함. 특히, 프로젝트 파이낸싱과 관련된 정치적 위험의 경우 이를 전문적으로 부보하는 다자간 보험기관이 있음.

12) 법률회사

- 프로젝트 파이낸싱은 방대한 서류작업이 수반되고, 세금 및 기타 법률문제에 대한 이해 당사자간의 대립이 첨예한 경우가 많으므로 법률회사의 역할이 매우 중요함.

13) 기타 전문가 집단

- 그 외의 참여주체로 프로젝트의 경제적·기술적 타당성을 담당하는 컨설

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

턴트, 사업의 감리·감독을 담당하는 감리회사, 프로젝트의 신용평가를 담당하는 신용평가기관 등이 있음.

3. 프로젝트 파이낸싱의 유용성

○ 프로젝트 파이낸싱의 유용성을 이해 당사자별로 살펴보면 다음과 같음.

1) 사업주

(1) 위험의 전가

○ 프로젝트 파이낸싱은 비소구(非訴求) 혹은 제한적 소구방식에 의한 금융이기 때문에 프로젝트가 충분한 현금흐름을 산출하지 못할 때 발생하는 위험의 전부 혹은 일부를 대출 금융기관이 부담하게 됨. 이러한 특성 때문에 프로젝트의 실패가 반드시 사업주의 도산으로 이어지는 것은 아니며 따라서 사업주의 자본이 프로젝트의 규모에 비해 취약한 경우 프로젝트 파이낸싱은 유용한 금융기법이 될 수 있음.

(2) 회계처리상의 이점 - 부외금융(簿外金融)

○ 프로젝트 파이낸싱에 필요한 다양한 신용지원이 이루어지더라도 그것이 대차대조표상의 부채형태를 띠지는 않음. 즉, 제3자에 의한 신용지원은 보통 사업주의 대차대조표에는 나타나지 않는 부외금융의 형태를 취하여 사업주의 신용도에 미치는 영향이 극소화된다.

(3) 외부차입에 있어서의 제한 회피

○ 사업주가 금융기관으로부터의 대출한도를 소진하거나 기타의 이유로 더 이상의 신용이나 보증이 불가능한 경우에도 사업주의 기존 사업으로부터 독립된 프로젝트에는 금융지원이 가능함. 또한 사업주의 기존 사업라인에 대

한 금융지원과는 별도로 프로젝트 파이낸싱이 제공됨으로써 사업주에게 적용되는 각종 규제조치를 피할 수 있음.

(4) 세제상의 혜택

- 세제상의 혜택을 효과적으로 활용하기 위해서는 프로젝트를 발주하는 나라에 프로젝트회사를 현지법인의 형태로 설립하여 프로젝트와 관련한 모든 권리와 의무를 관할하게 하는 것이 바람직함. 프로젝트의 장비나 시설에 소요되는 자금을 조달하기 위해 리스를 사용하는 것도 세제상의 혜택이 수반되기 때문에 프로젝트 파이낸싱 수단이라고 할 수 있음.

2) 貸主團

(1) 높은 수익성

- 프로젝트 파이낸싱에 따른 금융지원은 기업금융에 비해 금리, 수수료 등이 높은 것이 대부분이어서 이것이 성공할 경우 대주단에 참여하는 금융기관은 높은 수익을 올릴 수 있음.

(2) 프로젝트 위험의 감축

- 사업주의 신용이 불량한 경우 사업주와 프로젝트의 현금흐름을 분리시켜 사업주의 파산이 프로젝트에 영향을 미치지 못하게 하는 것도 대주단 입장에서의 프로젝트 파이낸싱의 유용성이라고 할 수 있음.

(3) 신용평가비용의 절감

- 특정 사업주의 프로젝트에 대해 사업주와 대주단간에는 이른바 정보의 비대칭성이 존재하게 됨. 이에 반해 프로젝트 파이낸싱에서는 전체 프로젝트가 아닌 특정 프로젝트에 대한 사업성 검토만 하면 되므로 대주단의 신용평가 비용이 대폭 축소됨.

3) 정부

(1) 민간자본에 의한 공공사업의 시행

- 오늘날 세계 각국의 정부는 ‘작은 정부’를 지향하고 있어 SOC 프로젝트 등의 대형 국책사업에 막대한 재정을 투입할 의지와 능력을 갖고 있지 않은 것이 현실임. 이러한 상황에서 민간 사업주와 금융기관에 의한 프로젝트 파이낸싱은 민간자본을 투입하여 대형 국책사업을 효율적으로 시행할 수 있는 유용한 방법중의 하나임.

(2) 민간부문의 창의성·효율성 활용

- 프로젝트 파이낸싱의 대상이 되는 프로젝트의 대부분은 민간 사업주가 시행하므로 경직적인 정부조직에 있어서 결여되기 쉬운 민간의 창의성·효율성 등을 프로젝트의 시공 및 운영에 적극적으로 활용할 수 있음.

4. 프로젝트 파이낸싱의 문제점

1) 복잡한 금융 절차

- 프로젝트 파이낸싱은 참여 주체간의 위험배분 및 참여조건 결정에 많은 시간과 비용이 소모됨.

2) 높은 금융비용

- 프로젝트 파이낸싱과 관련하여 금융기관이 부담하는 각종 위험이 통상적인 기업금융에 비해 높고 다양함.

3) 이해 당사자간의 조정

- 프로젝트 파이낸싱의 위험배분 및 금융조정 결정 과정에서 당사자들의 이해관계가 첨예하게 대립할 수 있는데, 특히 협상문화가 잘 발달되지 않은 국가의 경우, 이해당사자간의 조정상의 어려움으로 인해 프로젝트 자체가 취소되는 경우도 종종 발생함.

5. 프로젝트 파이낸싱의 성공 요건

1) 프로젝트의 타당성 분석 능력

- 프로젝트 파이낸싱이 성공적으로 이루어지기 위해서는 대상 프로젝트의 기술적·경제적 타당성 분석이 선행되어야 함.

2) 사업주와 채권자간의 적절한 위험배분

- 프로젝트 파이낸싱이 성공하기 위해서는 이해당사자들, 그 중에서도 핵심 당사자인 사업주와 채권자로서의 금융기관의 적절한 위험배분이 이루어져야 함.

3) 정확한 현금흐름 분석

- 사업주와 금융기관이 프로젝트로부터의 미래 현금흐름을 보수적 관점에서 예측하여 프로젝트의 경제적 타당성 및 원리금 상환 능력을 실제에 가깝게 합리적으로 평가할 수 있는 능력을 갖추고 있어야 함.

충청남도 민자유치 촉진을 위한 과제와 정책방향

4) 원자재 및 산출물 시장의 확보

- 프로젝트의 원활한 시공 및 운영을 위해 원자재 시장이 안정적인 현금흐름의 확보를 위해 산출물 시장이 확보되어 있어야 함.

5) 프로젝트 경영진 및 건설업체의 전문성

- 프로젝트 회사의 경영진과 시공을 담당하는 건설업체가 유사한 종류의 프로젝트에 참여한 경험과 전문적인 노하우(know-how)를 구비하고 있어야 함.

6) 우호적 정치 환경

- 프로젝트 소재국의 정치적 환경이 당해 프로젝트의 개발에 우호적이어야 하고 수용·국유화를 비롯한 정치적 위험의 가능성이 낮아야 함.

6. 프로젝트 파이낸싱의 역사 및 최근 동향

1) 프로젝트 파이낸싱의 성장과정

- 프로젝트 파이낸싱이 본격적으로 시작된 것은 1960년대 후반이라고 할 수 있음. 프로젝트 파이낸싱의 활성화 계기는 대형 프로젝트들의 소요자금을 정부재정만으로 충당할 수 없어 각국 정부가 민영화 혹은 민자유치에 의존할 수밖에 없었던 점임.

2) 프로젝트 파이낸싱의 최근 동향

- 최근의 프로젝트 파이낸싱은 보편화 되고 있고 프로젝트의 규모 및 금융의 대형화 및 국제화가 이루어지고 있음. 아울러 프로젝트 기술이 고도화 되고 있으며 개도국에서의 프로젝트 파이낸싱도 급증하고 있고 대상사업도 다각화되고 있음.